

Decentralisatie en democratische vertegenwoordiging

**Een pilot-onderzoek naar vertegenwoordigingsclaims op het lokale
niveau**

Dr. Hester van de Bovenkamp
Dr. Hans Vollaard

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 6 |
| Hoofdstuk 1 -- Inleiding | 9 |
| 1.1 Waarom een onderzoek naar vertegenwoordigingsclaims? | 9 |
| 1.2 Vraagstelling en methoden..... | 10 |
| 1.3 De ruimte voor gemeenten om het gedecentraliseerde beleid te bepalen | 12 |
| 1.4 Leeswijzer..... | 14 |
| Hoofdstuk 2 -- Vertegenwoordigingsclaims | 15 |
| 2.1 Decentralisering en democratie..... | 15 |
| 2.2 Vertegenwoordiging en vertegenwoordigingsclaims | 16 |
| 2.3 Democratische claims: autorisatie, verantwoording en acceptatie | 18 |
| 2.4 Conclusie | 19 |
| Hoofdstuk 3 -- Resultaten | 20 |
| 3.1 Inleiding..... | 20 |
| 3.2 Directe participatie | 20 |
| 3.3 Vertegenwoordigingsclaims..... | 22 |
| 3.4 Autorisatie, verantwoording en acceptatie van claims | 30 |
| 3.5 Combinatie van vertegenwoordigingskanalen | 34 |
| 3.6 De centrale rol van het College van B&W..... | 37 |
| 3.7 Afhankelijkheid lokale en nationale context..... | 39 |
| 3.8 Conclusie | 41 |
| Hoofdstuk 4 -- Conclusie | 43 |
| 4.1 Inleiding..... | 43 |
| 4.2 Vertegenwoordiging als dynamisch en veelzijdig proces | 43 |
| 4.3 Democratisch potentieel van vertegenwoordiging op het gebied van de decentralisaties | 45 |
| 4.4 Debat over vertegenwoordigingsclaims | 46 |
| 4.5 Tot besluit | 48 |
| Hoofdstuk 5 -- Punten voor reflectie | 49 |
| 5.1 Inleiding..... | 49 |
| 5.2 Reflectiepunten voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties..... | 49 |
| 5.3 Reflectiepunten voor gemeentebesturen | 50 |
| 5.4 Reflectiepunten voor vertegenwoordigers..... | 50 |
| 5.5 Tot besluit | 51 |
| Literatuur | 52 |

Voorwoord

In dit rapport presenteren we de resultaten die zijn voortgekomen uit ons pilot-onderzoek naar democratische vertegenwoordiging in het sociale domein in twee gemeenten. We merkten in het onderzoek hoezeer alle betrokkenen er groot belang aan hechten om de omvangrijke decentralisaties van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie democratisch te verankeren. We merkten ook dat het vaak een worsteling is (geweest) om participatie en vertegenwoordiging in het gemeentelijke beleid invulling te geven in de praktijk. Dit rapport biedt niet alleen inzicht in die worsteling, maar is ook een verkenning hoe diverse vormen van vertegenwoordiging kunnen bijdragen aan het bevorderen van het democratisch gehalte van gemeenten. We hopen daarmee een nieuwe impuls te geven aan het noodzakelijke debat over lokale democratie in Nederland om zo de band tussen gemeentehuis en maatschappij, en vooral kwetsbare burgers, te kunnen verstevigen.

Dit rapport is gemaakt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. We danken Tanja Gellweiler-Woeltjes voor de begeleiding tijdens het onderzoek vanuit het ministerie. We zijn verder de klankbordgroep van het ministerie erkentelijk voor de feedback op de eerste bevindingen uit ons onderzoek. Bijzondere waardering willen we uitspreken voor Sandrine Lafay voor haar effectieve dataverzameling. Selin Sabanoglu, Loes Breur en Oemar van der Woerd bedanken we voor het uitwerken van onze interviews. Verder willen we de leden van de workshop over lokale politiek van het Politicologenetmaal van de Nederlandse Kring voor de Wetenschap der Politiek bedanken voor het bespreken van de voorlopige resultaten van dit onderzoek.

Onze dank gaat tot slot vooral uit naar alle respondenten in de twee gemeenten. Zij hebben allemaal uitgebreid de tijd genomen ons te woord te staan en verschaften ons zo verder inzicht in de praktijk van vertegenwoordiging. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. We hopen daarom dat juist ook zij inspiratie uit dit rapport kunnen putten om zich te blijven inzetten voor democratie in hun gemeente.

Hester van de Bovenkamp & Hans Vollaard

November 2015, Rotterdam/Leiden

Samenvatting

De decentralisaties in het sociale domein hebben als doel om op het lokale niveau zo efficiënt mogelijk maatwerk aan cliënten en patiënten te leveren. Een tweede daaraan gerelateerd doel is het vergroten van de democratische betrokkenheid van burgers. Het is daarom van belang dat burgers zich kunnen laten horen in de gemeentelijke besluitvorming over het sociale beleid. Het is echter bekend dat juist de kwetsbare groepen die op dit moment te maken hebben met de decentralisatie van extramurale begeleiding, jeugdzorg en toeleiding naar werk weinig van zich laten horen in democratische fora. Deze ongelijke participatie staat op gespannen voet met het democratische ideaal van gelijkheid. Het feit dat er ongelijkheid in participatie bestaat, hoeft echter niet per definitie problematisch te zijn. Indien de belangen van niet-participerende burgers worden vertegenwoordigd door anderen klinkt via de weg van vertegenwoordiging hun stem toch door.

In dit rapport besteden we aandacht aan een breed scala van vertegenwoordigers aan de hand van de volgende onderzoeksvragen: *Welke actoren claimen burgers die te maken hebben met de decentralisaties te vertegenwoordigen, wat zijn de ervaringen met deze vertegenwoordiging en draagt dit bij aan de democratische kwaliteit van de decentralisaties?* We onderzochten deze vraag door middel van kwalitatief onderzoek in twee gemeenten waarbij de focus lag op de periode begin 2013 tot halverwege 2015.

Het onderzoek onderschrijft de conclusie dat *directe participatie* van burgers op het gebied van de decentralisaties verschillende problemen kent. Zo blijkt het moeilijk burgers te vinden om te participeren. Deels komt dit doordat burgers niet altijd geïnteresseerd zijn in de participatiemogelijkheden die hen geboden worden; lokaal beleid is dus niet per definitie zo dicht bij de burger dat die zondermeer warmloopt voor participatie. Desinteresse is echter niet de enige reden; schaamte en angst voor de consequenties van het delen van ervaringen dragen er ook toe bij dat burgers wegblijven bij georganiseerde participatiefora. Als gezegd zou *vertegenwoordiging* dit probleem kunnen ondervangen.

Het concept van vertegenwoordigingsclaim (*representative claim*) biedt de mogelijkheid om het veelzijdige en dynamische karakter van vertegenwoordiging in kaart te brengen. Op het lokale niveau is een grote variëteit aan vertegenwoordigers te zien die kunnen claimen op te komen voor mensen die te maken hebben met de decentralisaties, zoals gekozen vertegenwoordigers (in de gemeenteraad), formele niet-gekozen vertegenwoordigers (in gemeentelijke adviesraden) en informele zelf benoemde vertegenwoordigers (zoals zorgprofessionals, patiëntenorganisaties en kerken). Deze verschillende vertegenwoordigers baseren hun claim op allerlei gronden, zoals verkiezingen, maar ook formele posities, directe contacten met de achterban, persoonlijke of professionele expertise en identiteit, of een combinatie daarvan. Hoewel het verschil tussen formele en

informele posities van belang is, zijn er nog meer verschillen in vertegenwoordiging(sclaims) te ontwaren. Er bestaan verschillen tussen actoren met dezelfde positie. Zo verschillen gemeenteraadsleden in hun opvatting over vertegenwoordiging, hebben leden van adviesraden conflicterende ideeën over de manier waarop patiënten en cliënten moeten worden vertegenwoordigd en over de samenwerking met andere vertegenwoordigers. Daarnaast blijkt de effectieve invulling van vertegenwoordiging deels afhankelijk van de lokale context.

De variëteit aan vertegenwoordigingsclaims kan ervoor zorgen dat veel groepen die te maken hebben met de decentralisaties via één, maar veelal via meerdere wegen worden vertegenwoordigd. Dat kan de ongelijke aandacht voor de wensen en verlangens van kwetsbare burgers rektrekken die ontstaat door ongelijke directe participatie en beperkte opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Niettemin kampen alle vertegenwoordigingskanalen met problemen bij het uitvoeren van hun vertegenwoordigingsactiviteiten. Daarbij valt te denken aan een gebrek aan kennis, tijd en vrijwilligers. Daarnaast zijn veel (mogelijke) vertegenwoordigers nog zoekende naar hun rol in gedecentraliseerde beleidsvorming. Ook blijven bepaalde groepen minder vertegenwoordigend, ook al zouden bepaalde (informele) vertegenwoordigers daarvoor wel kunnen opkomen.

Vertegenwoordigingsclaims zijn niet zonder meer democratisch. Om als democratisch aangemerkt te worden is de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde en tussen vertegenwoordiger en toevoorders van de claim (beleidsmakers, wethouders, andere vertegenwoordigers) van belang. In dit rapport gebruiken we de criteria autorisatie, verantwoording en acceptatie van de claims om het democratisch gehalte ervan te bepalen. Het belang van autorisatie en verantwoording in de vertegenwoordigingsrelatie wordt breed erkend en wordt op verschillende manieren (zowel formeel als informeel) in de praktijk gebracht. Een hoog tempo van besluitvorming, zoals bij de decentralisaties, maakt autorisatie door de achterban van een vertegenwoordiger wel lastig. Op haar beurt heeft de achterban niet altijd evenveel belangstelling voor de verantwoording die hun vertegenwoordigers afleggen. Verder is het open publiek debat om de claims te toetsen vaak nogal beperkt. Juist dat debat, of dat nu in de lokale media, gemeenteraad of openbare overlegfora plaatsvindt, is echter van belang. Het zorgt er immers voor dat claims expliciet worden gemaakt en publiekelijk geaccepteerd en daarmee gelegitimeerd kunnen worden.

De studie heeft laten zien dat met het begrip vertegenwoordigingsclaim vertegenwoordiging veelzijdiger en dynamischer is dan (gemeenteraads)verkiezingen alleen. Verdere bezinning is echter nodig om het democratisch gehalte van alle vormen van vertegenwoordiging, inclusief de gemeenteraad, te versterken. Er is nu nog weinig debat over de vragen welke claims acceptabel zijn, welke rol welke vertegenwoordigers wanneer moeten oppakken, welke autorisatie en verantwoordingsstructuren van belang zijn om de band met

de achterban te waarborgen en hoe de verschillende vertegenwoordigingskanalen zich tot elkaar verhouden. Het voeren van dit debat kan het democratisch potentieel van vertegenwoordiging bevorderen. Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor het lokale bestuur ligt hier een belangrijke taak voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het debat over vertegenwoordigingsclaims op het gebied van de decentralisaties aan te jagen en te voeden. Gemeentebesturen kunnen dit debat op het lokale niveau faciliteren. Ook voor vertegenwoordigers, inclusief gemeenteraden, is het van belang om na te denken over de basis van hun claim, hun autorisatie- en verantwoordingsstructuren en welke strategie ze willen volgen bij het uitvoeren van hun vertegenwoordigende rol om op die manier de legitimiteit als vertegenwoordiger te waarborgen en gezamenlijk de democratische waarde van gelijkheid invulling te geven.

Gezien de waardevolle bijdrage die de verschillende vertegenwoordigers kunnen leveren aan de democratische kwaliteit van de decentralisaties en gezien het feit dat gemeenten daarin nog belangrijke keuzes moeten maken, is het van cruciaal belang dit debat over vertegenwoordigingsclaims te blijven voeren, juist ook om de stem van kwetsbare burgers te laten horen.

Hoofdstuk 1 -- Inleiding

'Het is principieel onjuist om gemeenten te laten bepalen of een kind autistisch is of anorexia heeft. Of dat een gemeente kan zeggen dat een kind met ADHD maar wat meer moet sporten. Kinderen hebben recht op medische zorg. Maar kinderen met psychiatrische aandoeningen zijn dan niet langer verzekerd en de gemeente bepaalt en betaalt. Kinder- en jeugdpsychiatrie is medische zorg en die is collectief geregeld via de Zorgverzekeringswet. Je moet die niet overhevelen naar gemeenten en kinderen uit de verzekering halen. Waarom heeft een kind met leukemie wel recht op medische zorg en een kind met anorexia niet? Dat is discriminerend. Als je die hulp niet meer wilt verlenen, zeg dat dan.' (Kinderpsychiater Menno Oosterhoff, in de Volkskrant 2013)

1.1 Waarom een onderzoek naar vertegenwoordigingsclaims?

De decentralisaties in het sociale domein hebben als doel om op het lokale niveau zo efficiënt mogelijk maatwerk aan cliënten en patiënten te leveren (VWS 2013). Een tweede daaraan gerelateerd doel is het vergroten van de democratische betrokkenheid van burgers (Regeerakkoord 2012, Peters et al. 2014). Het is daarom van belang dat burgers zich kunnen laten horen in de gemeentelijke beleids- en besluitvorming over het sociale beleid. Dit gaat echter niet vanzelf en er wordt dan ook aandacht gevraagd voor de democratische verankering van het nieuwe zorgstelsel (Boogers, 2014; Tweede Kamer 2013/14).

Het is bekend dat juist de kwetsbare groepen die op dit moment te maken hebben met de decentralisatie van extramurale begeleiding, jeugdzorg en toeleiding naar werk weinig van zich laten horen in democratische fora. Ongelijke participatie staat op gespannen voet met het democratische ideaal van gelijkheid, omdat vragen en behoeften van specifieke groepen minder in beeld kunnen komen (Bovens & Wille 2011). Het feit dat er ongelijkheid in participatie bestaat, hoeft echter niet per definitie problematisch te zijn. Indien de belangen van niet-participerende burgers worden vertegenwoordigd door anderen klinkt via de weg van vertegenwoordiging hun stem toch door (van de Bovenkamp et al. 2013). In theorie kunnen de groepen kwetsbare burgers die te maken hebben met de gevolgen van de decentralisaties terugvallen op een veelheid aan partijen die hen vertegenwoordigen. Zo is het bovenstaande citaat een voorbeeld van een zorgprofessional die zijn patiënten vertegenwoordigde in het nationale debat over de decentralisaties. Hij deed dat met een beroep op zijn professie: *'ik ben arts en dáárom ben ik bezorgd'* (De Volkskrant, 2013).

In dit onderzoek is juist ook aandacht voor deze vorm van vertegenwoordiging. Vaak wordt bij democratische vertegenwoordiging gekeken naar vertegenwoordigers in parlement of gemeenteraad die zich kunnen beroepen op het feit dat ze verkozen zijn.

Vertegenwoordiging kan echter meer vormen aannemen; ook andere actoren kunnen optreden als vertegenwoordiger. Dergelijke vormen van vertegenwoordiging kunnen een verrijking zijn voor de lokale democratie. In dit onderzoek hebben we daarom een brede kijk op democratische vertegenwoordiging en richten we ons op verschillende vertegenwoordigingskanalen binnen het sociale domein. Daarbij maken we gebruik van het begrip *representative claim*, geïntroduceerd door de politiek filosoof Michael Saward (2010). Door vertegenwoordiging vanuit deze invalshoek te benaderen komt een veelheid van mogelijke vertegenwoordigingsrelaties in beeld. Er bestaan vele actoren, zowel individuen als groepen, die meer of minder expliciet *claimen* bepaalde groepen burgers te vertegenwoordigen. Dit kunnen formeel gekozen volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden, zijn. De vertegenwoordigingsrelatie is in dat geval gebaseerd op democratische verkiezingen. Een vertegenwoordigingsrelatie kan echter ook andere vormen aannemen. Te denken valt aan zorgprofessionals die op basis van hun professionele kennis en hun dagelijkse contacten met cliënten en patiënten, claimen hun belang te vertegenwoordigen, of wmo-raden en adviesraden sociale zaken die op basis van hun ervaringskennis cliënten claimen te vertegenwoordigen. Er zijn daarnaast nog allerlei andere vertegenwoordigers denkbaar zoals patiëntenorganisaties, kerken en verzekeraars, die op allerlei manieren en op diverse gronden kunnen staan voor gebruikers van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, bijstand en arbeidstoeleiding.

Inzicht in de rol die deze vertegenwoordigers op gemeentelijk niveau spelen en hoe deze vertegenwoordigingskanalen zich tot elkaar verhouden is tot op heden beperkt (Peters et al. 2014). Dit inzicht is voor gemeenten van belang om te weten of en hoe de stemmen van kwetsbare burgers in hun beleid doorklinken. Daarnaast is deze informatie nodig voor gemeenten, de Rijksoverheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om na te gaan of het doel van de decentralisatieoperaties wordt bereikt; komt het beleid daadwerkelijk dichterbij de burger tot stand? Tot slot geeft het vergaren van kennis over de democratische vertegenwoordiging op lokaal niveau invulling aan de systeemverantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het functioneren van het openbaar bestuur. In dat licht heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau in een overzicht van de publieke opinie over democratie, opgesteld in opdracht van het Ministerie van BZK, juist ook al benadrukt dat nader onderzoek naar verschillende vormen van vertegenwoordiging noodzakelijk is (Den Ridder en Dekker, 2015a).

1.2 Vraagstelling en methoden

De volgende vraagstelling is leidend geweest in ons onderzoek:

Welke actoren claimen burgers die te maken hebben met de decentralisaties te vertegenwoordigen, wat zijn de ervaringen met deze vertegenwoordiging en wat draagt dit bij aan de democratische kwaliteit van de decentralisaties?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we onderzoek gedaan naar vertegenwoordigingsclaims in twee gemeenten: een middelgrote stad in de Randstad (aangeduid in dit rapport als gemeente A) en een fusiegemeente in het noorden van het land (aangeduid in dit rapport als gemeente B). Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, omdat vooral op die manier gegevens waren te vergaren over de manier waarop democratische vertegenwoordiging in de praktijk vorm krijgt.

We zijn begonnen met een analyse van relevante documenten, zoals beleidsplannen van het gemeentebestuur, verslagen van gemeentelijk consultatierondes, notulen van de gemeenteraadsvergaderingen, verslagen van vergaderingen van adviesorganen van de gemeente, adviezen uitgebracht door adviesorganen en verslagen van organisaties die claimen burgers te vertegenwoordigen op het gebied van de decentralisaties. Daarnaast zijn de websites van deze organisaties onderzocht. Om nader inzicht te krijgen in vertegenwoordigende claims gemaakt in het publieke debat zijn ook lokale mediaberichten onderzocht (zowel onafhankelijke lokale nieuwsbladen als lokale uitgaven van de gemeenten).

Op basis van bovengenoemde documentanalyse identificeerden we actoren die actief waren in het decentralisatieproces, hetzij als bestuurder of beleidsmedewerker, hetzij als vertegenwoordiger. Deze mensen hebben we benaderd voor een interview. In totaal hebben we 34 mensen geïnterviewd, te weten wethouders (n=3), ambtenaren (n=2), een adviseur van de gemeente op het gebied van burgerparticipatie (n=1), gemeenteraadsleden (n=7), vertegenwoordigers van patiënten-, ouderen-, en mantelzorgersorganisaties (n=8), leden van adviesraden (n=6), zorgprofessionals (n=5), een lokale journalist (n=1) en een directeur van een sociale werkplaats (n=1). Wethouders en beleidsmedewerkers vroegen we naar de activiteiten die ze hadden ondernomen om met patiënten en cliënten en vertegenwoordigers in contact te komen, welke claims ze accepteerden, met welke vertegenwoordigers ze contact hadden gehad en wat hun ervaringen daarmee waren. Respondenten die actief waren in het decentralisatiedebat als vertegenwoordigers vroegen we wie zij in het debat vertegenwoordigden, op basis waarvan ze die claims maakten, welke autorisatie- en verantwoordingskanalen zij gebruikten, wat hun ervaringen waren met vertegenwoordiging, welke andere actoren zij als vertegenwoordiger zagen en welke contacten ze met andere vertegenwoordigers onderhielden.

1.3 De ruimte voor gemeenten om het gedecentraliseerde beleid te bepalen

Met de decentralisaties per 1 januari 2015 is er een omvangrijk pakket aan verantwoordelijkheden overgeheveld naar de gemeenten. Met de *Jeugdwet* zijn gemeenten sindsdien verantwoordelijk geworden voor alle jeugdhulp en jeugdzorg. Dat betreft onder meer ondersteuning bij opvoeding, zorg bij psychische stoornissen, maar ook kinderscherming, jeugdreclassering en het verwerken van meldingen van kindermishandeling. Voorheen lagen die verantwoordelijkheden goeddeels bij rijk en provincie. Daarnaast dragen gemeenten vanaf 2015 door een wijziging van de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo) ook de verantwoordelijkheid voor de extramurale begeleidings- en participatieactiviteiten die eerder via de Algemene Wet Bijzondere Kosten (AWBZ) werden gefinancierd. Gemeenten waren al verantwoordelijk om bijstandsuitkeringen te verstrekken en mensen naar arbeid te begeleiden, onder meer via de sociale werkplaatsen. Met de *Participatiewet* komen sinds 2015 ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen voor rekening van de gemeenten. Per 2015 mogen bovendien geen nieuwe mensen meer worden toegelaten tot de sociale werkplaatsen. Gemeenten moeten nu mensen die niet voor regulier werk in aanmerking komen, van beschut werk of dagbesteding voorzien.

Deze omvangrijke overdracht van taken heeft de gemeentelijke verantwoordelijkheden in het sociale domein sterk vergroot. Er zou dus alle reden moeten zijn voor (vertegenwoordigers van) de gebruikers van jeugdzorg, arbeidstoeleiding en maatschappelijke begeleiding om actief een stempel te drukken op het gemeentelijk beleid. Het verloop van de decentralisaties maakte hen dat echter niet al te gemakkelijk. Terwijl gemeenten aan het bijkomen waren van vorige decentralisaties (Boogers et al. 2009), moesten ze in hoog tempo de nieuwe decentralisaties doorvoeren. De inhoudelijke invulling en financiële randvoorwaarden bleven daarbij nog lang onduidelijk. Zo besloot het kabinet pas in december 2013 om persoonlijke verzorging bij mensen thuis niet door de gemeenten, maar door de zorgverzekeraars in het kader van de Zorgverzekeringswet te laten uitvoeren. Bovendien vonden er in maart 2014 gemeenteraadsverkiezingen plaats, waardoor veel nieuwe wethouders en raadsleden aantraden op het moment dat de decentralisaties lokaal definitief vorm moesten krijgen. Het was zo al lastig genoeg voor colleges van Burgemeester en Wethouders en hun ambtenaren om op tijd de maatregelen te nemen om hun inhoudelijke taken in het sociale domein uit te voeren. Het hoge tempo van deze complexe operatie maakte het voor (toekomstige) gebruikers van jeugdzorg, bijstand, arbeidsbegeleiding en maatschappelijke ondersteuning en/of hun vertegenwoordigers al helemaal niet gemakkelijk om betrokken te blijven en het beleidsvormingsproces te beïnvloeden.

Invloed van lokale gebruikers en/of hun vertegenwoordigers op het lokale sociale beleid is ook lastig om een andere reden. De beleidsvrijheid van gemeenten is financieel en

inhoudelijk ingeperkt door het rijk. Gemeenten waren al goeddeels financieel afhankelijk van het rijk, wat met de decentralisaties van 2015 nog fors toenam. Ten eerste hield het rijk het lokale belastinggebied klein. Daarnaast vond met de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten, tegelijkertijd een bezuiniging van zo'n 2 miljard plaats (Van Nijendaal 2014). Het budget voor huishoudelijke hulp voor mensen met een beperking kromp bijvoorbeeld met 40%. Op beleidsinhoudelijk vlak klinkt daarnaast regelmatig het verwijt aan het rijk dat die gemeenten geen speelruimte gunt, maar tot diens uitvoeringskantoren heeft gemaakt (Van den Berg 2013). De drie decentralisatiewetten met de bijbehorende memories van toelichting tekenen inderdaad soms in betrekkelijk detail uit wat gemeenten moeten doen. De Wmo schrijft gemeenten bijvoorbeeld zelfs voor dat zij een "jaarlijks blijk van waardering" aan mantelzorgers moeten verlenen. Bovendien bepalen ook de Algemene Wet Bestuursrecht en de Wet Bescherming Persoonsgegevens belangrijke randvoorwaarden voor de relatie tussen gemeente en gebruikers van zorg, begeleiding en arbeidstoeleiding. De grote financiële en inhoudelijke rol die het rijk nog steeds speelt, maakt dat vertegenwoordigers hun vertegenwoordigingsactiviteiten nog steeds op het rijk zullen moeten richten als zij veranderingen in het beleid willen bewerkstelligen. In de Nederlandse eenheidsstaat moet de eerder aangehaalde kinderpsychiater Oosterhoff dus ook na 1 januari 2015 met zijn vertegenwoordigingsclaim nog steeds bij het rijk zijn.

Dat neemt niet weg dat ook er op lokaal niveau de nodige keuzes in het sociale domein te maken zijn (geweest). Vertegenwoordigingsclaims in het sociale domein zijn daarom ook te adresseren aan gemeenten. Allereerst dwingen de rijksbezuinigingen gemeenten ertoe scherpe keuzes te maken in financiële prioriteitsstelling, zowel in het sociale domein, als tussen het sociale en fysieke domein. En het rijk heeft ook principiële beleidskeuzes aan de gemeenten overgelaten. Dat betreft bijvoorbeeld keuzes in de voorwaarden waaronder welke groepen ondersteuning in toeleiding naar werk krijgen aangeboden, de vormgeving van ondersteuning aan gezin en jeugd en de tegenprestatie voor een bijstandsuitkering. Daarnaast zijn er veel keuzes op het vlak van nadere beleidsinvulling, bijvoorbeeld ten aanzien van zorginkoop, de inrichting van beschut werk en de opzet van algemene ondersteunende voorzieningen. Het is daarom niet verwonderlijk dat de nodige vertegenwoordigers zich richten op gemeentelijke dienstverlening aan individuele cliënten. Wij focussen in dit rapport echter op vertegenwoordiging om het algemene gemeentelijk beleid in het sociale domein te beïnvloeden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op het concept vertegenwoordigingsclaim en de waarde om met dit concept vertegenwoordiging te analyseren. Ook besteden we aandacht aan de manier waarop de democratische waarde van deze claims kan worden bepaald. In hoofdstuk 3 presenteren we de resultaten van ons onderzoek. We geven daar inzicht in de categorieën vertegenwoordigingsclaims die we gevonden hebben en wat de ervaringen met verschillende vormen van vertegenwoordiging zijn. In hoofdstuk 4 komen we op basis van de resultaten tot conclusies. In hoofdstuk 5 sluiten we af met aanbevelingen gericht aan het Ministerie van BZK, aan gemeenten en aan vertegenwoordigers.

Hoofdstuk 2 -- Vertegenwoordigingsclaims

2.1 Decentralisering en democratie

Een van de geclaimde voordelen van decentralisatie is dat het de lokale democratie zou versterken. Doordat decentralisering de besluitvorming dichterbij de burger brengt, is de aanname dat zij burgerparticipatie zou stimuleren (Canel 2001). Aan deze participatie worden verschillende positieve effecten verbonden. Ten eerste zou het een gevoel van burgerschap creëren en burgers actief bij hun omgeving betrekken (Michels 2011). Daarnaast zou participatie leiden tot betere besluitvorming, aangezien het beleid beter aan zou sluiten bij de wensen en behoeften van burgers (Canel 2001; Michels 2011). Daardoor zou er beter maatwerk geleverd kunnen worden. Tot slot zou participatie tot meer interesse in lokale politiek leiden. En dat zou een positief effect kunnen hebben op het aantal burgers dat bij lokale verkiezingen opkomt.

Kortom, de verwachtingen van decentralisatie voor de versterking van de lokale democratie zijn hoog gespannen. Bovenstaande voordelen zijn echter niet altijd terug te zien in de decentraliseringspraktijk. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste sluiten gemeenten vaak regionale samenwerkingsverbanden om hun nieuwe taken te kunnen vervullen. Deze regionale samenwerking brengt het beleid zo weer verder weg van de burger, een trend die wel als 'decentralisatieparadox' beschreven is (Boogers et al. 2009: 45). Dergelijke samenwerking op regionale schaal zou het lastiger maken om maatwerk te leveren (Van Nijendaal, 2014). De zorg is daarnaast al geuit door directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau Kim Putters, dat burgers de afstand tot gemeenten even groot ervaren als tot de Europese Unie (De Kluis, 2013). Bovendien hebben gemeenteraden vaak weinig zicht op deze bovengemeentelijke regelingen, waardoor de democratische toetsing beperkt is (Loots & Peters, 2013; Van den Berg, 2013; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2013). Ten tweede hebben gemeenten de laatste decennia weliswaar geïnvesteerd in democratische innovaties zoals referenda en deliberatieve fora, maar blijft het aantal burgers dat gebruik maakt van deze participatiemogelijkheden beperkt. Onderzoek wijst uit dat slechts een kleine groep burgers zich aangetrokken voelt tot deze participatiemogelijkheden en de participatieladder tot bovenaan beklimt (Veldheer et al. 2012; Peters et al., 2014). Dit is overigens niet alleen zo in de gemeentepolitiek maar een verschijnsel dat zich voordoet bij participatie-initiatieven op allerlei beleidsniveaus en veelvuldig is beschreven in zowel de nationale als internationale literatuur (zie onder meer Verba en Nie 1972; Hibbing en Theiss-Morse 2002; Michels 2011; Van Oenen 2011; van de Bovenkamp et al. 2013). Participatie blijft veelal een activiteit van de goedgebekte, hoogopgeleide, oudere, blanke man. Dit kan ongelijkheid in de hand werken omdat de wensen en belangen van mensen die niet politiek

actief zijn, onderbelicht kunnen blijven. Standpunten van mensen die wel en niet participeren verschillen van elkaar (vgl. Den Ridder et al. 2015b; Boogers en Salome 2014). Extra participatiemogelijkheden dreigen daarmee de verschillen die al bestaan tussen mensen die wel en die geen gebruik maken van hun stemrecht te vergroten. Burgers die geen gebruik van hun stemrecht, zouden zich daardoor nog minder kunnen herkennen in de gekozen volksvertegenwoordiging (die veelal ook weer uit hoogopgeleiden bestaat) en het daar besloten beleid. Dit probleem van ongelijkheid hebben de bestuurskundigen Mark Bovens en Anchrit Wille (2011) met de term diplomademocratie al aangekaart.

2.2 Vertegenwoordiging en vertegenwoordigingsclaims

In de literatuur over democratie wordt directe participatie van burgers in besluitvorming vaak hoger gewaardeerd dan vertegenwoordiging van burgers in besluitvorming. Democratie betekent immers dat het volk regeert. Op die manier bekeken is vertegenwoordiging slechts een surrogaat. Het feit dat maar een beperkte groep burgers daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheden tot directe participatie en kan leiden tot ongelijkheid, roept echter de vraag op of dat ongeschikte imago van vertegenwoordiging wel terecht is. In de literatuur wordt dan ook wel opgeroepen om vertegenwoordiging meer te zien als intrinsiek onderdeel van een democratisch systeem en daar meer aandacht aan te besteden (Plotke 1997; Urbinati 2006).

Er is een diversiteit aan theoretische benaderingen van democratische vertegenwoordiging (zie bijv. Manin 1999; Mansbridge 2003; Saward 2009). Deze benaderingen verschillen in de wijze waarop de relatie tussen vertegenwoordigers en de groepen of belangen die zij vertegenwoordigen moet worden ingericht. In dit rapport benaderen we vertegenwoordiging aan de hand van het concept *representative claims*, ofwel vertegenwoordigingsclaims. Dit concept is geïntroduceerd door de Australische politiek filosoof Michael Saward (Saward 2006; 2009; 2010). Het voordeel van het concept is dat het het mogelijk maakt om met een brede blik naar vertegenwoordiging te kijken door te analyseren welke actoren in het publieke debat een bepaalde groep *claimen* te vertegenwoordigen. Dit kunnen gekozen vertegenwoordigers, zoals parlements- of gemeenteraadsleden, zijn. Deze vorm van vertegenwoordiging kent een territoriale basis; inwoners van een bepaald gebied (gemeente, land) kiezen hun vertegenwoordigers. Deze actoren zijn veelal de eersten waaraan gedacht wordt in discussies over democratische vertegenwoordiging. Dit kanaal kent wel enkele problemen, zeker op lokaal niveau. Zo kost het de nodige partijen moeite om kandidaten voor de gemeenteraad te vinden, is de verkiezingsopkomst bij gemeenteraadsverkiezingen relatief laag, vooral onder laagopgeleiden en mensen die minder vertrouwen in de lokale politiek hebben, vormen gemeenteraden in sociaal en ook inhoudelijk opzicht geen representatieve afspiegeling van

kiezers, voelen burgers in heel wat gemeenten zich maar matig vertegenwoordigd door de gemeenteraad en daalt het vertrouwen in de subnationale politiek de afgelopen jaren licht (Abma 2014; Boogers & Salome, 2014; Denters et al., 2011; Denters, 2012; Hendriks et al. 2013; Voerman & Boogers 2014).

Er zijn ook andere actoren die claimen op te komen voor bepaalde groepen. Deze vorm van vertegenwoordiging wordt wel aangeduid als functionele vertegenwoordiging omdat specifieke groepen die direct betrokken zijn bij bepaald beleid (bijv. als gebruiker of producent) worden vertegenwoordigd (Wolff 2013). Belangengroepen of sociale bewegingen zijn hier voorbeelden van. Denk daarbij in Nederland aan de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers in overlegorganen als de Sociaal-Economische Raad. Ook naar deze actoren is al het nodige onderzoek gedaan, voornamelijk op landelijk niveau. In dat onderzoek is echter relatief weinig aandacht geweest voor de vertegenwoordigingsrelatie tussen die actoren en hun achterban, waardoor inzicht in hun rol als vertegenwoordigers beperkt is (ibid.). Uit het onderzoek blijkt wel dat zij het probleem van ongelijkheid niet altijd tegengaan, aangezien bepaalde belangengroepen meer (sociaal) kapitaal hebben dan anderen om besluitvorming te beïnvloeden (Held 2006) en er ook binnen deze groepen ongelijkheid bestaat (Skocpol 2003; Bovens & Wille 2011).

Naast belangengroepen zijn er nog andere actoren die een vertegenwoordigende rol (kunnen) spelen voor specifieke groepen op een bepaald beleidsterrein. Het voordeel van het concept *representative claim* is dat ook deze actoren onderzocht kunnen worden. Daaronder vallen niet alleen organisaties met een duidelijke institutionele positie in het democratisch systeem zoals parlement of vakbonden, maar ook informele vertegenwoordigers zoals klimaatexperts (in discussies over klimaatverandering) of bekende personen (zoals Bono die claimt op te komen voor mensen in de Derde Wereld). Volgens Saward (2009; 2010) kunnen vertegenwoordigingsclaims verschillende gronden hebben:

- a) De institutionele positie van de vertegenwoordiger (te denken valt aan formeel gekozen of aangewezen vertegenwoordigers in parlement, overlegorganen of adviesraden);
- b) Kernaspecten van de identiteit van een bepaalde groep (te denken valt aan kerken of moskeeën die op basis van religie claimen gelovigen te vertegenwoordigen);
- c) Specialistische kennis of expertise (te denken valt aan artsen die patiënten claimen te vertegenwoordigen op basis van hun medische expertise);
- d) Nieuwe belangen of groepen die niet worden gehoord in het debat (te denken valt aan Bono die opkomt voor Derde Wereldlanden of individuele patiënten die op basis van overeenkomstige ervaringen patiënten claimen te vertegenwoordigen).

Het concept vertegenwoordigingsclaim maakt het dus mogelijk om de acceptatie van claims te onderzoeken, los van de institutionele setting of de organisatie die deze claim maakt. Volgens Saward moet vertegenwoordiging niet als vaststaand gegeven van een bepaalde institutie gezien worden (Saward 2010). Zo is de claim van een gekozen vertegenwoordiger in parlement of gemeenteraad dat hij 'de hardwerkende burger' vertegenwoordigt niet vanzelfsprekend geaccepteerd, omdat een gekozen vertegenwoordiger deze claim maakt; zo'n claim moet eerst geaccepteerd worden door het publiek waaraan de claim gericht is. Ook op deze manier verbreedt het concept onze blik op vertegenwoordiging; het gaat niet alleen om vertegenwoordiging via formele instituties of organisaties maar om allerlei claims die in het publieke debat – of dat nu plaatsvindt in de media of (informele) overlegfora- worden gemaakt. Op deze manier komen dus ook niet gekozen informele vertegenwoordigers in beeld. Deze vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol spelen in het vertegenwoordigen van groepen die zelf niet actief worden en onvoldoende aan bod komen bij formele vertegenwoordigers. Zij kunnen op deze manier ongelijkheid tegengaan (Montanaro 2012).

2.3 Democratische claims: autorisatie, verantwoording en acceptatie

Het bestuderen van vertegenwoordiging aan de hand van het concept vertegenwoordigingsclaim verbreedt dus onze blik op vertegenwoordiging. In dit rapport bekijken we vertegenwoordiging om na te gaan of en hoe vertegenwoordiging een bijdrage kan leveren aan de versterking van lokale democratie. Daarvoor is het in kaart brengen van vertegenwoordigingsclaims niet genoeg. We moeten ook nagaan of deze claims als democratisch kunnen worden beschouwd.

Hoewel er in de literatuur nog maar beperkt aandacht is voor de relatie tussen niet gekozen vertegenwoordigers en de groepen die zij claimen te vertegenwoordigen, biedt de literatuur wel aanknopingspunten om deze relatie in kaart te brengen. Om te spreken van democratische vertegenwoordiging wordt responsiviteit in de vertegenwoordigingsrelatie van belang geacht (Pitkin 1967). Autorisatie en verantwoording zijn daarbij cruciaal. Bij autorisatie gaat het er om dat vertegenwoordigden de mogelijkheid hebben om hun vertegenwoordigers te selecteren of aan te sturen. Bij verantwoording gaat het er om dat de vertegenwoordigers verantwoording afleggen aan de vertegenwoordigden over wat ze hebben gedaan en over de door hen gemaakte beslissingen (Urbinati & Warren 2008). Deze autorisatie en verantwoording kunnen zowel formeel als informeel plaatsvinden. In geval van gekozen vertegenwoordigers zoals gemeenteraadsleden, en ook in het geval van veel belangengroepen, gebeurt dit via de formele weg van verkiezingen en publieke bekendmaking van plannen, begrotingen, jaarverslagen etc. In geval van andere vertegenwoordigingsclaims kan autorisatie en verantwoording via alternatieve wegen plaatsvinden. Te denken valt aan

het lid worden van een organisatie, het tekenen van een petitie of gehoor geven aan een oproep tot protest (autorisatie) of het stopzetten van een lidmaatschap of het verantwoording afleggen in de media (verantwoording) (Montanaro 2012).

Een derde criterium voor het democratische gehalte van vertegenwoordigingsclaims is de acceptatie ervan door het publiek waaraan de claim gericht is. Dat kan het parlement of gemeenteraad zijn, waarin vertegenwoordigers hun claims en gronden daarvan presenteren. Na toetsing in een debat volgt al dan niet acceptatie van die claims. Zo'n debat kan echter ook op andere plekken plaatsvinden voor een ander publiek, zoals in de media voor het algemene publiek, in vakpublicaties voor specifieke groepen of in een overlegplatform georganiseerd door een College van Burgemeester en Wethouders. Saward wijst erop dat claims juist geaccepteerd kunnen worden *omdat* ze worden gemaakt buiten de formele instituties vanwege het wantrouwen richting die instituties en vertegenwoordigers die daarin actief zijn en zich daarop beroepen. Hij spreekt in dat geval over de authenticiteit van de claim (Saward 2009, 2010). Dat toont eens te meer hoe het begrip vertegenwoordigingsclaim de blik verruimt naar andere fora, andere actoren en andere claims dan de gekozen vertegenwoordiging.

2.4 Conclusie

Decentralisaties worden vaak als positief gezien voor de democratie omdat het beleid dichter bij de burger wordt gemaakt. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het direct laten participeren van burgers. Onderzoek laat echter zien dat de groep burgers die feitelijk actief gebruik wil en kan maken van participatiemogelijkheden ronduit beperkt is. Vertegenwoordiging van burgers kan soelaas bieden voor de ongelijkheid die hieruit voort kan komen. Met het begrip vertegenwoordigingsclaims komt een brede groep vertegenwoordigers in beeld, niet alleen gekozen vertegenwoordigers, maar ook niet gekozen en informele actoren die claimen bepaalde groepen te vertegenwoordigen. Deze claims kunnen op verschillende gronden gestoeld zijn. Naast de institutionele positie van vertegenwoordigers kan dit ook identiteit, (ervarings)kennis of het laten horen van een nieuw geluid zijn. De relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden is van belang om te bepalen of deze vertegenwoordigende claims ook als democratisch kunnen worden beschouwd. Om dit te bepalen kijken we in dit onderzoek naar autorisatie en verantwoording in de vertegenwoordigingsrelatie en de acceptatie van de claims. We bekijken ook of de verschillende vertegenwoordigingskanalen elkaar aanvullen, versterken of in de weg zitten.

Hoofdstuk 3 -- Resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten uit onze studies in twee gemeenten. We staan daarbij eerst stil bij de problemen met directe participatie van burgers bij de decentralisaties van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning. Vervolgens beschrijven we de diverse vormen van vertegenwoordiging; van gekozen en formele niet-gekozen vertegenwoordiging tot informele vertegenwoordiging. De democratische kwaliteit van de vertegenwoordigingsclaims toetsen we daarna aan de hand van autorisatie, verantwoording en acceptatie. Tot slot analyseren we de manier waarop de diverse vormen van vertegenwoordiging al dan niet op elkaar aansluiten. Waar nodig zullen we overigens de resultaten over democratische vertegenwoordiging bij de decentralisaties in een middelgrote stad in de Randstad (aangeduid als gemeente A) en een fusiegemeente in het noorden van het land (aangeduid als gemeente B) aanvullen met ander onderzoek naar decentralisaties en voorbeelden uit het nationaal debat over de decentralisaties.

3.2 Directe participatie

Naast de betrokkenheid van verschillende vertegenwoordigers, die hieronder aan bod komen, steekt vooral gemeente A veel energie in het organiseren van directe beleidsparticipatie van burgers. Focusgroepen en interviews met burgers die gebruik maken van voorzieningen zijn voorbeelden van de methoden die daarvoor worden gebruikt. De gedachte hierachter is om op deze manier de problemen die burgers ervaren en de zaken die zij van belang achten mee te nemen in de besluitvorming. Een van de betrokken ambtenaren vertelde:

(...) die cliëntengesprekken en interviews, die later zijn geanalyseerd, zijn aangeboden aan alle ambtenaren, ook als advies van, lees ze door, want daarin kwam eigenlijk de huidige problematiek en alles waar mensen tegen aan liepen op dat moment, naar voren.

Zoals in de eerste twee hoofdstukken ook werd beschreven, kent directe participatie zijn problemen. Deze kwamen ook terug in onze gevalstudies. Het blijkt niet gemakkelijk om mensen te vinden die willen participeren, wat soms resulteerde in focusgroepen waar maar twee mensen aan deelnamen. Bovendien kampen de gemeenten met het probleem dat soms vooral de *usual suspects* gehoor geven aan de oproep tot participatie, zoals mensen die ook lid zijn van de adviesraden van de gemeente.

Deze beperkte betrokkenheid heeft verschillende oorzaken. Zo gaven respondenten uit gemeente B aan dat, hoewel burgers op concrete thema's waar ze de gevolgen van

ondervinden zich wel laten horen, dit in het geval van de decentralisaties niet zo is. Volgens respondenten zijn de decentralisaties toch 'een ver van hun bed show' voor veel mensen. Lokaal beleid is dus niet per definitie zo dicht bij de burger dat hij of zij warmloopt voor participatie, zoals ook een wethouder aangaf:

Weet je, het moment dat het dichtbij je komt dan wordt politiek ineens voor mensen interessant, want dan ga je het zelf merken. Ik denk 9 van de 10 dingen die hier aan deze tafel gebeuren dat niemand het merkt. Dat zijn allemaal beleidsmatige dingen, allemaal op de lange termijn. Niemand die zich er druk om maakt. Als wij een subsidierelatie voor de sportverenigingen vast gaan stellen; "zal me een biet wezen". Alleen tenzij je in een sportvereniging werkt en de subsidie aanvraagt en er wat gaat veranderen. Weet je de politiek staat denk ik, dat is heel vervelend, maar ook hier vrij ver van mensen af hoor. Hè, we zijn met het AZC bezig, asielzoekerscentrum, dan zie je dat mensen die zeggen nou, dat ze er komen dat vind ik al wat, maar waar komen ze dan? Op het moment dat we de locatie bekend zouden gaan maken dan komt iedereen in beweging: "Stel je voor dat het bij mij om de hoek is."

Beperkte interesse voor minder concrete beleidskwesties is echter niet het enige wat mensen tegenhoudt om actief te worden. Ook als het zaken betreft die mensen wel direct raken, zoals bijvoorbeeld geldt voor gebruikers van jeugdzorg, komen mensen niet zomaar in actie. In dat geval kan schaamte om in het openbaar over problemen te praten in de weg staan, zo blijkt uit een document dat verslag deed van de evaluatie van regionale jeugd- en gezinsteams waarbij ouders en jongeren uitgenodigd waren om hun ervaringen te delen:

Het bleek lastig om jongeren en ouders te vinden die mee wilden praten en hun ervaringen wilden delen. Ouders gaven verschillende redenen aan om niet te komen naar de bijeenkomst. De meest gehoorde reden was dat zij het moeilijk vonden om in het openbaar te vertellen dat zij opvoedingsondersteuning nodig hebben. Ook vonden een aantal ouders het moeilijk om in gesprek te gaan met mensen die zij nauwelijks kennen. En er waren ook ouders die praktische bezwaren hadden zoals, geen oppas, werk of vrijetijdsbesteding.

Jongeren gaven aan het moeilijk te vinden om in het openbaar te praten over het feit dat zij hulp hadden. En zij vonden het lastig om met volwassenen over hun ervaring te praten.

Ook angst voor de consequenties van participatie kan deelname aan focusgroepen of interviews verhinderen:

Maar dat komt natuurlijk ook doordat de doelgroep niet graag aan de gemeente wil vertellen wat ze vinden, uit angst. Dat is in dit onderwerp heel belangrijk. Omdat ze... je brood zit bij je uitkering. (lid adviesraad sociale zaken)

Kortom, hoewel respondenten de waarde van directe participatie veelal onderschreven, blijkt het in de praktijk lastig om burgers te betrekken. Bovendien zijn de burgers die er wel op af komen niet altijd representatief voor de bredere groep gebruikers van gemeentelijke regelingen. Dit kwam onlangs ook met betrekking tot een ander aspect van de decentralisaties, de zogenaamde 'doedemocratie', aan het licht. Ook daar zijn het vooral de hoogopgeleide burgers die hun weg door de gemeentelijke regelingen wel weten te vinden (Tonkens et al. 2015). Dit kan ongelijkheid in de hand werken aangezien de wensen en behoeften van niet-actieve burgers niet per definitie gelijk zijn aan die van de actieve burgers (Tonkens et al. 2015; Morone & Jacobs 2005). Daardoor kent het kanaal van directe participatie problemen om afdoende zicht te krijgen welk maatwerk er in gemeenten geleverd zou moeten worden in het sociale domein. We richten ons nu op verschillende vertegenwoordigingskanalen om te zien of die een oplossing kunnen zijn voor dit probleem.

3.3 Vertegenwoordigingsclaims

We identificeerden eerder al verschillende actoren die vertegenwoordigingsclaims maken in het decentralisatiedebat. We categoriseren ze in: 1) gekozen vertegenwoordigers, 2) formele niet gekozen vertegenwoordigers en 3) informele zelfbenoemde vertegenwoordigers.

3.3.1 *Gekozen vertegenwoordigers*

Gekozen vertegenwoordigers op het lokale niveau, gemeenteraadsleden (veelal in partijverband georganiseerd), zijn de eerste categorie actoren die claimen burgers op het lokale niveau te vertegenwoordigen. Deze claim is onder andere gebaseerd op lokale verkiezingen. De opkomst bij lokale verkiezingen loopt echter sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 terug. Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen in 2014, was de gemiddelde opkomst 53,8%. Het opkomstpercentage in de door ons onderzochte gemeenten lag rond dit landelijk gemiddelde. Minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk sprak de verwachting uit dat als gevolg van de decentralisaties de opkomst in de toekomst zal stijgen, in lijn met de vaker gehoorde redenering (zie hoofdstuk 2) dat de opkomst stijgt wanneer verkiezingen gaan over beslissingen die burgers raken. Dat zou met de decentralisaties in het

sociale domein kunnen opgaan. Hoewel in 2014 volgens kiezersonderzoek de zorg al het belangrijkste thema was, steeg de opkomst dat jaar echter niet. Dit zou verklaard kunnen worden doordat vooral lager opgeleiden, die vaker dan gemiddeld met langdurige zorg te maken hebben, de consequenties van de decentralisaties nog nauwelijks in zicht hadden (www.ipos-nederland.nl; www.tns-nipo.com). Omdat niet-stemmers deels andere opvattingen en wensen hebben dan stemmers, kan dat leiden tot het verder ondersneeuwen van bepaalde verlangens. Er bestaan immers al verschillen in inhoudelijke opvattingen tussen burgers en raadsleden (Denters et al., 2011). Aangezien er in 2014 voor kiezers nog veel onduidelijk was over het gedecentraliseerde beleid, is het mogelijk dat in 2018 de opkomst wel omhoog zal gaan. Dit wordt dan ook een belangrijk jaar om te zien of opkomst daadwerkelijk gaat stijgen als gevolg van de decentralisaties.

In sociaal opzicht zijn gemeenteraadsleden vaak geen representatieve afspiegeling van de kiezers. De raden bestaan in grote mate uit mannelijke, hoog opgeleide, blanke leden (Bovens & Wille 2011; Schaap, 2015: 44). Burgers zijn ontevreden over deze gebrekkige sociale afspiegeling in hun gemeenteraden (Denters, 2012). We hebben geen gegevens over het opleidingsniveau van alle raadsleden in de door ons bestudeerde gemeenten, maar daar bestaat de meerderheid van de raadsleden in ieder geval wel uit blanke mannen. Ongelijkheid voortkomend uit directe participatie is dus niet perse verholpen via verkiezingen.

In het kader van de decentralisaties is daarnaast aandacht gevraagd voor andere problemen met de rol van gemeenteraden. De beperkte kennis van raadsleden over de decentralisaties en de regionale samenwerkingsverbanden die daarvoor gesloten zijn, zijn daar belangrijke voorbeelden van (Rekenkamercommissies B4 gemeenten 2013, Loots & Peters 2013, Van den Berg 2013; ROB 2013). Deze problemen werden door onze respondenten herkend. Het feit dat er verkiezingen plaatsvonden op een moment dat er belangrijke beslissingen genomen moesten worden over de decentralisaties, waardoor er veel nieuwe raadsleden aantraden, werd door onze respondenten als extra complicerende factor aangemerkt.

De verkiezingen waren wel een moment waar partijen hun vertegenwoordigingsclaims konden voorleggen aan de kiezer. Sommigen maakten hele generieke claims: *'Het CDA komt op voor alle inwoners en bedrijven. Daarom kies ik CDA, jij ook?'* Anderen claimden expliciet op te komen voor burgers die de gevolgen van de decentralisaties zouden merken: *'Onze aandacht richt zich vooral op mensen die in de knel zitten, bijvoorbeeld hen die met een laag inkomen of met een bijstandsuitkering moeten rondkomen.'* De verkiezingen waren niet alleen een moment waarop claims werden voorgelegd aan de kiezer, maar ook een moment waarop partijen elkaars claims ter discussie konden stellen. Hoewel we daar op het gemeentelijk niveau niet veel voorbeelden van tegenkwamen, gebeurde dit wel incidenteel.

Verkiezingen zijn echter niet de enige basis voor de claims van raadsleden. Een aantal van hen brengt werkbezoeken aan zorgorganisaties en sociale werkplaatsen om zichzelf te informeren. Anderen openen digitale contactpunten of een inloopspreekuur en zijn herkenbaar aanwezig op straat, om op die manier geluiden van burgers op te vangen. Vooral in gemeente B spreken burgers gemeenteraadsleden aan in het dagelijks leven, waardoor gemeenteraadsleden een idee krijgen van wat er onder hen leeft:

als ik een wandeling maak of ik maak een fietstochtje hier rondom, dat is dan zeg 10 kilometer wat je normaal in een half uur, drie kwartier ofzo fietst. Dan ben ik een halve dag onderweg. (voormalig gemeenteraadslid en voorzitter van een adviesraad sociale zaken)

Respondenten gaven aan dat er grote verschillen zijn tussen raadsleden in hoeverre ze zich actief informeren door middel van het afleggen van werkbezoeken en/of direct contact met burgers. Dit heeft te maken met verschillende ideeën die raadsleden hebben over wat iemand tot een goed raadslid maakt. Sommige raadsleden opereren vooral als een soort ombudspersoon, door individuele belangen van burgers te behartigen bij het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtenarij. Deze belangenbehartiging leunt sterk op rechtstreeks contact tussen individuele burger en raadslid. Andere raadsleden willen zich vooral informeren over de (mogelijke) consequenties van het beleid voor burgers. Daarvoor gebruiken ze werkbezoeken en gesprekken met zorgprofessionals en individuele burgers. Weer andere raadsleden leggen zich vooral toe op het vaststellen van algemene beleidskaders. Daarvoor vinden ze contact met burgers of het veld minder van belang:

Ze [collega raadsleden] vonden ook dat dat niet... dat proefde ik vorige keer nog in de commissievergadering, vonden dat ook niet hun taak. Zo van hè, we zijn kaderstellend en al die individuele verhalen zijn toch niet meer de kaders en de grote lijnen? Terwijl ik denk: 'Ik kan die grote lijnen alleen maar maken als ik de verhalen daaronder weet en weet waar ik het over heb, dan kan ik kaders stellen. Dus ik heb die informatie nodig.' En zij vinden dat veel te veel detailwerk. Dus het is ook wel gewoon een principiële opvatting van hoe je je raadswerk doet. (gemeenteraadslid)

Naast het zich al dan niet actief laten informeren door burgers en dienstverleners zijn er ook raadsleden die kunnen leunen op eigen ervaringen voor hun vertegenwoordigingsclaims. Zo was er onder onze respondenten een aantal raadsleden dat zelf werkzaam is in de zorg, wat van pas komt bij het raadswerk. De wethouder van een van de onderzochte gemeenten doet bij het vormgeven van het beleid actief een beroep op een aantal van hen, niet zozeer als

raadsleden maar als experts: *‘Ja, zo van je werkt dagelijks in de [zorg], je zit met beide benen in de klei, ik ben er een tijdje uit dus hoe werkt dat nou precies en hoe kijk jij er tegenaan?’* Een ander raadslid gaf aan dat haar jarenlange ervaring als zorggebruiker haar de mogelijkheid geeft het voorgestelde beleid kritisch te bezien. Kortom, raadsleden baseren hun vertegenwoordigingsclaim ook op eigen ervaringen als zorgverlener dan wel als zorggebruiker.

3.3.2 Formele niet gekozen vertegenwoordigers

Er zijn ook actoren actief op het lokale niveau die niet gekozen zijn, maar wel een formele positie toebedeeld hebben gekregen op basis waarvan ze een vertegenwoordigende rol kunnen spelen. Dit betreft in het lokale sociale domein de adviesraden die het college raadgeven. Veelal zijn er meerdere adviesraden per gemeente actief, zoals de wmo-adviesraad (actief op het wmo-terrein), de raad sociale zaken en al dan niet een aparte raad met betrekking tot sociale werkplaatsen (actief op het gebied van de participatiewet). Dat was ook het geval in de door ons onderzochte gemeenten.

Adviesraden claimen een meer of minder brede groep burgers te vertegenwoordigen die te maken hebben met de decentralisaties, variërend van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, tot ‘betrokken burgers’ (mensen die actief zijn in de stad of informele zorg verlenen), mensen die werkzaam zijn op de sociale werkplaats, mensen met een handicap of mensen die sociaal of medisch kwetsbaar zijn (mensen met meerdere problemen, psychiatrische problemen, dakloosheid of mishandeling).

Wat opvalt, is dat ook de adviesraden verschillende ideeën hebben en verschillende keuzes maken over wie een goede vertegenwoordiger kan zijn in de raad. De raden sociale zaken kiezen er vooral voor te leunen op leden die zelf een uitkering ontvangen of werkzaam zijn op de sociale werkplaats. Deze keuze werd beargumenteerd door te verwijzen naar het belang van ervaringskennis: *‘Omdat zij de ervaring hebben en als je aan de andere kant zit dan begrijp je vast niet hoe de belevingswereld is van de cliënt zelf’*, aldus een lid van een adviesraad sociale zaken. Een van de adviesraden op dit terrein heeft er wel voor gekozen om te werken met een onafhankelijk voorzitter, zonder ervaringskennis maar met kennis over het beleidsproces en lokale politiek om de leden te ondersteunen in hun advieswerk. Voor raden die werken met ervaringsdeskundigen geldt dat ze moeite hebben om mensen te vinden die actief willen zijn in de raad. Een van de redenen die daarvoor genoemd werd was dat ‘de goeden’ snel uit de raad verdwijnen omdat ze weer een baan hebben gevonden. Daarnaast is het imago van mensen die actief worden in de raad niet altijd even rooskleurig. Volgens de voorzitter van een van de raden worden ze al snel als ‘kapsoneslijders’ gezien door hun achterban. Dat maakt het adviesraadlidmaatschap er niet aantrekkelijker op.

De wmo-adviesraden maken over het algemeen andere keuzes met betrekking tot de samenstelling van hun leden, zo blijkt uit de twee bestudeerde gemeenten en uit ander onderzoek naar deze raden. Meestal zijn hier vertegenwoordigers van organisaties, zoals patiëntenorganisaties, ouderenbonden en huurdersverenigingen, actief. Er zijn wel leden die gebruik maken van gemeentelijke zorg- en welzijnsdiensten, maar dat hoeft niet perse zo te zijn. Volgens respondenten is meer professionele kennis noodzakelijk, omdat adviesraden advies moeten geven over complexe beleidsstukken. Het voordeel hiervan is dat niet altijd even toegankelijke nota's kunnen worden gelezen en adviezen kunnen worden geschreven die aansluiten bij de (taal)wereld van beleidsmakers. Het nadeel is dat dergelijke professionalisering alledaagse kennis naar de achtergrond duwt, waardoor deze minder aan bod komt in de adviezen (zie ook van Munster et al. 2012; van Klaveren & Poortvliet 2011):

En het wordt steeds abstracter. En de wmo-adviesraad gaat steeds abstracter adviseren en trekt daardoor ook mensen aan die in abstracte termen en bestuurlijke termen denken. (...) dat schuift op. Dat is een trend die ik wel heb geconstateerd in die zes jaar. (voormalig lid wmo-adviesraad)

De wmo-adviesraden uit ons onderzoek proberen dit probleem wel tegen te gaan door op verschillende manieren hun maatschappelijke voelhorens uit te steken zodat ze weten wat er speelt. Een van de respondenten zit in de raad namens de lokale huurdersvereniging. Zij herkende het beeld dat de wmo-raad zich bezighoudt met tamelijk abstracte materie. Bovendien had ze de indruk dat weinig burgers bekend zijn met de adviesraad (zie ook Cromwijk et al. 2010). De huurdersvereniging is echter wel bekend en signalen die ze daar krijgt, neemt ze mee in het werk van de adviesraad: *'de huurders komen gewoon bij ons als huurdersorganisatie maar ja. Als het dan overstijgend is dan nemen wij dat gewoon mee.'* Een voormalig lid beschreef hoe ze voor het adviesraadswork gebruik maakte van verschillende informatiebronnen maar erkende dat dit nog steeds zijn beperkingen kent:

Als patiënt heb ik heel veel contact met medekneuzen. Ik heb heel veel contact met dak- en thuislozen, omdat ik daar, daar doe ik dus ook wat vrijwilligerswerk. Maar ik heb geen illusie dat je het haalt. Dat je écht alles weet.

Een van de adviesraden organiseert werkbezoeken bij bijvoorbeeld zorgorganisaties. Meerdere raden nodigen daarnaast mensen uit om hen tijdens de raadsvergadering te informeren. Ook kunnen de wmo-raden gebruik maken van de leden van de organisaties die ze vertegenwoordigen. Zeker bij complexe en snelle beleidsprocessen zoals de decentralisaties breekt de beperkte tijd die zij hebben om een advies uit te brengen hen echter

vaak op. Bovendien zorgt deze tijdsdruk voor overbelasting van de raadsleden zelf, zo constateerde een deskundige die contact onderhoudt met verschillende wmo-adviesraden:

Je ziet nu dat de wmo-raden vrijwel allemaal overvraagd zijn. Voor een heel groot deel zijn wmo-raden nu onderdeel van een proces, waarin de gemeente heel veel meters in een hele korte tijd moet maken. Opeens uit de hoge hoed moet er een voorstel komen om cliëntparticipatie voor 1 mei afgesproken te hebben. Daar hebben ze zes weken de tijd voor bij de gemeente. Een gemiddelde wmo-raad vergadert een keer in de zes weken. Hoe kun je dan verwachten van een groep vrijwilligers dat ze dat regelen met elkaar? Daar zit gewoon een spanningsveld, naast dat het een nieuw onderwerp is. Dus je moet maar net mensen in zo'n raad hebben, die daar al (...) iets over weten. Dus het niveau van de raad en de manier waarop ze georganiseerd zijn, de achterban en hoe ze dat gedaan hebben, dat verschilt gewoon enorm. En dat maakt ook uit of ze mee kunnen komen in dit soort processen, maar ook of het advies van enige kwaliteit is.

Om de positie van de raad te verstevigen werd door de respondenten dan ook gepleit voor ondersteuning. Wmo-adviesraden krijgen vaak al wel ondersteuning vanuit de gemeente. Dit lijkt in mindere mate het geval voor de adviesraden voor sociaal beleid. Volgens respondenten is deze ondersteuning wel gewenst om een vuist te kunnen maken. Het gevaar is daarbij overigens wel dat dit leidt tot een verdere professionalisering van de raad, waardoor de afstand met de alledaagse praktijk groter kan worden (zie ook van Munster et al. 2012). Bovendien bestaat het gevaar dat ondersteuners een te groot stempel drukken op vertegenwoordigers, waardoor het geluid van de vertegenwoordigers ondersneeuwt.

3.3.3 Informele zelfbenoemde vertegenwoordigers

Naast al dan niet gekozen formele vertegenwoordigers zijn er ook allerlei actoren actief die vertegenwoordigingsclaims maken zonder formele positie. Deze claims zijn voornamelijk gebaseerd op professionele expertise, regelmatig contact met gebruikers van zorg, bijstand of maatschappelijk ondersteuning, of ervaringsdeskundigheid.

Zorgprofessionals kunnen bijvoorbeeld zo'n informele vertegenwoordigende rol vervullen. In het nationale debat over de decentralisaties waren zij al actief, vooral op het gebied van jeugdzorg. Professionals claimden toen op te komen voor de belangen van hun patiënten en cliënten, waarbij zij een beroep deden op hun professionele expertise en identiteit (Van de Bovenkamp & Vollaard 2015). De in de inleiding aangehaalde kinderpsychiater Oosterhoff was daar een voorbeeld van. Ook op het lokale niveau zien respondenten voor

zorgprofessionals een rol als vertegenwoordiger weggelegd. Sommigen van hen leverden al een actieve bijdrage in bijvoorbeeld consultatierondes van de gemeente of in de lokale media:

een voorbeeld, we hadden vorig jaar een seminar (...) en er waren allemaal professionals uitgenodigd van GGZ, maatschappelijk werkers, sociale wijkteams en wijkverpleegkundigen (...). Sommigen van hen kwamen met signalen hè, van dat gaat niet goed of dit is niet handig geregeld. Daar lopen we tegenaan. We hebben steeds mensen die dit probleem hebben. (ambtenaar gemeente)

Respondenten merkten op dat vooral huisartsen een belangrijke signalerende rol kunnen vervullen, zeker wanneer burgers de consequenties van het gedecentraliseerde beleid daadwerkelijk voelen; zij staan immers 'in de frontlinie'. In dit verband wezen respondenten op de vertrouwensband die huisartsen hebben met hun patiënten. Een huisarts die we spraken somde de problemen die hij al had geïdentificeerd op:

Wij moeten ons dagelijks zien te redden en daarbij hebben we nu een praktijkondersteuner GGZ (...) aangesteld. Om de lichte psychische hulp op te vangen. Maar langzaamaan kraakt dat in de voegen ook wel een beetje, want ja, er komt eigenlijk steeds meer aanbod, omdat de wachttijden in de reguliere GGZ door de transities langzaam steeds meer oplopen hè. Dus bij ons in de praktijk hebben we al een wachttijd van twee, drie weken zeg maar daardoor. Er zijn heel veel mensen die psychische hulp nodig hebben. En daarnaast krijgen we ook heel vaak vragen over WMO waar het mensen gewoon niet duidelijk is waar ze terecht moeten. En dan verwijzen wij naar het gemeenteloket. (...). Ik merk wel dat er steeds meer zorgmijders zijn hè. Mensen die bepaalde vormen van zorg niet willen vanwege eigen risico of transities. En dat zijn met name de sociaal zwakkere mensen die eigenlijk altijd eerst vragen van gaat mij dat geld kosten hè. Dus dat is ook een belangrijke ontwikkeling denk ik.

Respondenten, inclusief de zorgprofessionals die we interviewden, merkten tegelijkertijd op dat zorgverleners zoals huisartsen nog terughoudend zijn in het oppakken van hun vertegenwoordigende rol. En hoewel we voorbeelden vonden in onze document- en media-analyse van zorgverleners die zich actief in het debat mengden, was het aantal daarvan beperkt. Als reden hiervoor werd onder andere verwezen naar het feit dat zorgverleners van nature gefocust zijn op de directe zorgverlening. Bovendien werd opgemerkt dat zij onvoldoende beleidstaal spreken om goed op het gemeentehuis gehoord te worden en dat zij op lokaal en regionaal niveau beperkt georganiseerd zijn. Daarnaast bestaat er bij een aantal

van de zorgprofessionals huiver om deze rol op te pakken uit angst de vertrouwensband met hun patiënten te schaden.

Ook andere professionals kunnen een vertegenwoordigende rol spelen. De directeur van een sociale werkplaats in een van de onderzochte gemeenten is bijvoorbeeld actief in het behartigen van de belangen van de mensen die bij hem werken. Zo heeft hij veel contact met de beleidsambtenaren en de wethouder en spreekt hij – met toestemming van de wethouder - in tijdens gemeenteraadsvergaderingen. Ook mengde hij zich eerder in het nationale debat over bezuinigingen op de sociale werkplaats, waarbij hij een beroep deed op zijn burgerschap: *“ik ga er niet over, maar als Nederlander vind ik dit niet correct.”*

Op het nationale niveau spelen patiëntenorganisaties, ouderenbonden en mantelzorgorganisaties al enige decennia een rol als vertegenwoordiger (Van de Bovenkamp 2010). Ook in het landelijke debat over de decentralisaties lieten zij zich horen (Van de Bovenkamp & Vollaard 2015). Op het lokale niveau zijn deze partijen eveneens actief. Informatie over de achterban wordt opgehaald via bijvoorbeeld informatiemiddagen, contactpunten, focusgroepen etc. Soms hebben deze organisaties professionele medewerkers in dienst, die zelf geen ervaringskennis hebben. Daarnaast spelen vrijwilligers een grote rol. Zij hebben vaak, maar niet altijd, ervaringskennis; zij maken zelf gebruik van bepaalde diensten of hebben een familielid die zorg nodig heeft:

Nou ik zag een krantenartikeltje dat er bestuursleden gezocht werden en dat krantenartikeltje stond op het moment dat mijn partner ruim een half jaar eerder overleden was. En ik had een flink stuk mantelzorg gedaan en ik dacht: ‘Nou ja, deze organisatie lijkt mij wel een goeie club en ik denk dat ik een aantal ervaringen heb opgedaan die best wel nuttig kunnen zijn om in te brengen.’ (bestuurslid mantelzorgorganisatie)

Deze organisaties zijn op verschillende manieren actief in het decentralisatiedebat. Zorgbelang-organisaties, regionale organisaties die opkomen voor de belangen van zorggebruikers, leggen bijvoorbeeld contacten tussen gemeenten en zorggebruikers en helpen in de vertaling van de inbreng van gebruikers naar beleid. Ook andere organisaties claimen voor zorggebruikers te spreken. Zij doen dit bijvoorbeeld door gebruik te maken van gemeentelijke inspraakrondes, actief te zijn in de wmo-adviesraad, direct contact te zoeken met gemeenteraadsleden of wethouders, of zich te laten horen in de lokale media. Net als andere vertegenwoordigers kampen ook deze organisaties met problemen bij hun vertegenwoordigerswerk. Zo hebben zij moeite met het vinden van mensen die actief willen worden:

Nee dat valt niet mee, een heleboel die zeggen ja, moet je luisteren, ik heb al zoveel gedaan. Het hoeft niet meer. Een enkeling die dan nog wel actief wil zijn. Je moet ze net zien te vinden. Ze zijn er wel. Je moet ze zien te vinden. Dat is een beetje jammer.(bestuurslid lokale ouderenbond)

Hoewel een aantal patiënten- en ouderenorganisaties op lokaal niveau georganiseerd is, zijn er veel op regionaal niveau georganiseerd. Dit betekent dat zij hun vertegenwoordigingswerk voor verschillende achterbannen moeten richten op verschillende gemeenten. Dat is met hun beperkte menskracht nogal eens een ingewikkelde operatie:

Hoe houd je dat in de gaten allemaal? Wij hebben vastgesteld dat wij een aandachtsfunctionaris moeten hebben die alle politieke agenda's volgt en kijkt waar wat komt. Wanneer is het moment dat je kan inspreken en commentaar kan geven? Daar hebben wij een dagtaak aan met zestien gemeenten in deze regio.(medewerker cliëntenorganisatie)

Naast de hier boven beschreven actoren werden ook nog andere actoren genoemd die een rol zouden kunnen spelen als informele vertegenwoordigers, maar die dit nog niet (zichtbaar) doen. Voorbeelden daarvan zijn kerken, moskeeën en scholen. Net als zorgprofessionals komen zij in contact met allerlei groepen burgers en hebben daardoor zicht op wat er leeft:

Het [de kerk] is een van de weinige organisaties die bij hoog en laag binnenkomen. En ook een van de weinige organisaties die ook echt bij mensen binnenkomt. Ik bedoel meestal heeft een kerk bezoekwerk wel redelijk geregeld. Je komt bij mensen over de vloer en ziet wat er leeft, heeft men gesprekken met mensen. Dus het is wel een van de organisaties die bij uitstek misschien ook wel het eerste het in beeld kan brengen, ja. (voorzitter wmo-adviesraad)

3.4 Autorisatie, verantwoording en acceptatie van claims

Hierboven beschreven we verschillende categorieën actoren die gebruikers van jeugdzorg, bijstand, maatschappelijke ondersteuning en arbeidstoeleiding claimen te vertegenwoordigen. We besteedden daarbij ook al aandacht aan de gronden waarop zij deze claims baseren. In deze paragraaf gaan we nader in op hoe democratisch de relatie van deze actoren is met de

groepen die zij claimen te vertegenwoordigen. We doen dat aan de hand van de autorisatie, verantwoording en acceptatie van de claims.¹

3.4.1 Autorisatie

De variëteit aan vertegenwoordigers en vertegenwoordigingsclaims leidt tot een variëteit aan autorisatie- en verantwoordingspraktijken. Gemeenteraadsleden leunen wat autorisatie en verantwoording betreft formeel op verkiezingen, ook al was een expliciet beroep daarop niet vaak te horen. In de praktijk blijkt de relatie tussen gekozen vertegenwoordigers en hun achterban ook dynamischer. Met betrekking tot autorisatie benadrukken sommige gemeenteraadsleden en ook andere vertegenwoordigers het belang van regelmatig contact met de (toekomstige) gebruikers van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, de bijstand of arbeidstoeleiding. Sommigen zoeken daarvoor direct contact of worden zelf opgezocht door burgers (in het geval van sommige gemeenteraadsleden, adviesraadsleden en patiëntenorganisaties). Anderen hebben beroepshalve dagelijks contact met burgers (in het geval van zorgprofessionals en directeuren van sociale werkplaatsen) of zijn zelf gebruikers (zoals bepaalde adviesraadsleden en actieve leden van patiëntenorganisaties). De inzichten die deze vertegenwoordigers opdoen via deze contacten worden gebruikt in hun vertegenwoordigingswerk en kunnen daarmee gezien worden als meer informeel autorisatiekanaal. Deze contacten met de achterban kunnen ertoe leiden dat vertegenwoordigers hun initiële opvattingen aan de kant moeten zetten. Een gemeenteraadslid beschreef een voorbeeld buiten de zorg:

Nou ja concreet was dat met, dat gaat niet over de zorg hoor, maar dat ging over de woningbouw. Hier in [de buurt] stonden huizen op de nominatie om gesloopt te worden. Dus dan gaan wij er direct heen (...) gaan we direct bij die huisjes langs van willen jullie ook weg en is het zo slecht met de huizen? Nou wij dachten, dat was onze persoonlijke mening van nou ja, ze willen daar niet weg. Maar dat was dan heel iets anders. (...) En wij hadden daar gevraagd van wat willen jullie? 'Ja, het is zo versleten wij willen echt weg', zeiden ze. Tenminste, de grootste meerderheid. Dus toen hadden wij weer een heel ander verhaal dan dus dan moet je dat wel vaker doen overal.

Een mantelzorgorganisatie die sinds kort onder andere met digitale peilingen de visie van de achterban probeert te achterhalen gaf hier ook voorbeelden van:

¹ Opgemerkt moet worden dat we hier alleen in kunnen gaan op de acceptatie van de claims door het gemeentebestuur en door vertegenwoordigers onderling. In het kader van deze pilotstudie was het niet mogelijk om de ervaringen van de desbetreffende burgers in dit verband te onderzoeken.

wat vroeger het mantelzorgcompliment heette en wat afgeschaft is met ingang van 1 januari 2015. En dat was dat als iemand mantelzorg verleende voor iemand die een zorgzwaarte indicatie categorie 3 had dan kon die persoon jaarlijks een vergoeding krijgen van, ik weet niet, 250 euro en die werd door de sociale verzekeringsbank uitbetaald. Die regeling is opgeheven tegelijk met de overheveling naar gemeenten van de ondersteuning van mantelzorg. En we hebben een peiling daarover opgezet op welke manier, wat voor vorm van mantelzorgcompliment [mensen] behoefte aan hadden, want de gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen om dat zus of zo te doen. (...) Dus er zijn gemeenten die alleen geld doen, er zijn gemeenten die zeggen van je krijgt drie bioscoopbonnen. Wat vinden mensen leuk? Wat opviel is dat vrij wat mensen zeiden van ik hoef het niet te hebben, stort het maar in de pot voor iedereen. (...) Ja, dus dat is eigenlijk best wel een opvallend ding wat daaruit kwam.(bestuurder mantelzorgorganisatie)

Vertegenwoordigers hebben echter niet altijd de tijd om aan achterbanraadpleging te doen. Dat probleem doet zich vooral voor als ze binnen een bepaalde termijn moeten reageren op plannen. Meestal is hier maar een aantal weken voor beschikbaar, waardoor leden die vanuit een organisatie zitting hebben in de raad niet altijd de tijd hebben hun achterban te raadplegen:

Niet iedereen die daar zit [in de adviesraad] heeft een even centrale functie in de organisatie waar die zit. Niet iedereen, en niet alleen door zich zelf, maar ook door het tempo waarin dingen gebeuren, heeft de tijd. Waar wij [als raad] eens in de maand vergaderen, [vergaderen] zij [in de organisatie] misschien eens in de twee maanden. En dan komt er een wmo-beleidsplan dat zes weken inspraak kent, dan komt er dus van de theorie [van achterbanraadpleging] niets terecht. Zij slagen er dan niet in om terug te koppelen naar de achterban (...). (...) Het komt erop neer dat ervaringsdeskundigen op basis van gezond boerenverstand met kennis van de doelgroep, dat wel, maar niet met directe terugkoppeling, (...) bijna op persoonlijke titel inbreng heeft in het geheel.(voorzitter wmo-adviesraad)

Kortom, autorisatie is meer dan goedkeuring via verkiezingen alleen. Daarnaast kennen verkiezingen en andere autorisatievormen problemen.

3.4.2 Verantwoording

Wat betreft verantwoording kunnen we allereerst concluderen dat respondenten het belang van verantwoording onderschreven. Ze leggen ook op allerlei manieren verantwoording af. Te

denken valt aan het openbaar maken van beleidsadviezen, vergaderstukken en jaarverslagen, op papier en op internet. Daarnaast vinden er bijeenkomsten plaats met de achterban (bijvoorbeeld bij patiënten- en ouderenorganisaties) waar uitleg gegeven wordt over de vertegenwoordigende activiteiten. Ook zijn vergaderingen van adviesraden en gemeenteraden openbaar. De laatste bijeenkomsten kunnen bovendien vaak worden gevolgd via een videoverbinding. Verder kunnen claims gedaan in het publieke debat door de achterban worden geaccepteerd of verworpen. Een medewerker van een patiëntenorganisatie vertelde dat ze soms nadat ze in de pers uitspraken hebben gedaan, gebeld worden door burgers: *‘dat we meteen telefoontjes krijgen van ja, hij spreekt namens de ouderen, maar ik ben het daar niet mee eens, of wel mee eens.’*

Gemeenteraadsleden gaven ook aan dat ze incidenteel reacties krijgen van burgers met het verwijt dat ze op hen gestemd hadden en vervolgens iets deden waar ze het niet mee eens waren. Over het algemeen echter vertelden respondenten dat ze zeer beperkt ter verantwoording worden geroepen. Ook is de interesse voor de verantwoordingsactiviteiten die ze ondernemen, zeer beperkt: *‘Nee verantwoording dat gevoel heb ik nooit gehad dat mensen dat vragen’*, aldus een gemeenteraadslid.

Daarnaast blijken veel van de activiteiten van vertegenwoordiging van informele aard te zijn. Over informele contacten met bijvoorbeeld de wethouders is het echter per definitie lastig om verantwoording af te leggen, een voormalig wmo-raadslid legt uit: *‘Als een gevraagd advies tot stand is gekomen, dan is er zoveel aan vooraf gegaan. Dat is voor niemand zichtbaar.’*

Ook hier blijkt dus dat verantwoording naast verkiezingen ook op andere momenten en manieren plaatsvindt, maar dat dit in de praktijk niet altijd makkelijk te bewerkstelligen is.

3.4.3 Acceptatie

Respondenten accepteren veelal de claims die vertegenwoordigers maken als legitieme claims, hoewel er tussen vertegenwoordigers onderling wel eens kanttekeningen worden geplaatst. Van zorgprofessionals werd bijvoorbeeld wel gezegd dat zij niet alleen op komen voor de belangen van hun patiënten, maar ook voor het overleven van hun eigen organisatie. Ook de directeur van een sociale werkplaats gaf aan dat de input van hem en zijn collega's hierdoor soms als verdacht wordt gezien. In een eerdere paragraaf meldden we ook al dat gemeenteraadsleden elkaars claim soms ter discussie stellen, in de verkiezingscampagne of in de raadszaal. Ook bij brede claims van sommige organisaties, zoals ouderenbonden, werden door respondenten soms vraagtekens geplaatst. De vraag werd gesteld of ze bepaalde subgroepen, zoals mantelzorgers, daadwerkelijk voldoende kennen. Ook al gebeurde het over het algemeen op bescheiden schaal, claims worden wel getoetst in de diverse debatarena's, van raadscommissies tot media. Dat leidt er overigens meestal niet toe

dat claims principieel worden afgewezen. Dat gebeurt alleen in bijzondere gevallen, zoals bij een lokale actiegroep tegen sociale werkplaatsen waarvan het woordgebruik en de acties door sommige betrokkenen als beledigend en bedreigend worden ervaren. De acceptatie van de meeste claims blijkt ook uit de openheid van het gemeentebestuur voor de verschillende vertegenwoordigers. We gaan hier in paragraaf 3.6 over de centrale rol van het college nader op in.

3.5 Combinatie van vertegenwoordigingskanalen

We gaan in deze paragraaf in op hoe de verschillende vertegenwoordigingskanalen zich tot elkaar verhouden.

3.5.1 *Veel groepen vertegenwoordigd, aantal groepen blijft lastig te bereiken*

Een voordeel van de variëteit aan vertegenwoordigers is dat veel groepen op de een of andere manier vertegenwoordigd zijn in het lokale beleidsdebat over de decentralisaties. Dit betekent echter niet dat *alle* groepen die te maken hebben met de decentralisaties evenveel vertegenwoordigd worden. Respondenten identificeerden enkele groepen die moeilijk te bereiken zijn, waardoor het lastig is ze democratisch te vertegenwoordigen. Jongeren die gebruik maken van jeugdzorg zijn daar een voorbeeld van. Een wethouder gaf aan:

Nee, weet je de jongeren die dat wel doen [meedoen aan overleg]; dan denk ik, ik vind het heel erg leuk hoor dat je het doet, maar ik moet jou helemaal niet hebben. Ik moet die met dat petje die daar loopt die moet ik hebben. Wat wil jij eigenlijk? Die bereik ik niet. Die denken: “doei”.

Voor vertegenwoordigers is het een puzzel om met deze groep in contact te komen, zo bleek uit de interviews. Sommigen lukt het wel, bijvoorbeeld als ze zelf werkzaam zijn in de jeugdzorg of door methoden te kiezen die beter bij de belevingswereld van deze jongeren passen. Zo experimenteerde een Zorgbelang-organisatie met het maken van filmpjes:

En die jongeren wilden dat heel graag [punten aandragen] en toen hebben we met henzelf nagedacht van op welke manier zouden jullie dat leuk vinden en belangrijk vinden om te doen en op welke manier komt dat het beste uit? Toen hebben we zo'n filmpje gemaakt, (...)met ouders en jeugd waarbij ze zeg maar een soort tien punten van wat vinden we nou echt.

Een andere groep die lastig te betrekken blijkt in de vertegenwoordigingsstructuren zijn immigranten met een niet-Westerse achtergrond en hun nakomelingen. Ook zij lijken minder snel geneigd te zijn aan te schuiven aan overlegtafels als vertegenwoordigers en zijn niet altijd makkelijk te benaderen voor vertegenwoordigers.

Allochtonen en GGZ problematiek. Je krijgt echt niemand die daar iets over hè vanuit die doelgroep zal zeggen. Want dat, dat hebben zij niet, dat bestaat niet. Dus als je via de kanalen wanneer normaal iets wat met allochtonen zou spelen zou bevragen, dan vang ik daar meteen bot. (gemeenteraadslid)

Het apart benaderen en aandacht vragen voor deze groep blijkt bovendien politiek gevoelig te zijn, zo merkte een voormalig lid van de wmo-adviesraad uit een van de gemeenten: *‘Maar ze hebben in het beleid dat er geen allochtonenbeleid wordt gevoerd, want men gaat uit van integratie. Dat is een heel gevoelig punt.’* Tot slot lijken er meer vertegenwoordigers actief op het domein van zorg en welzijn en minder op het gebied van de Participatiewet:

Wij zijn een van de weinigen die hier op [voorstellen participatiewet] reageerden. Niemand reageerde daarop. Er waren geen organisaties die reageerden op de hele Participatiewet. De invoering, de verordening, tegenprestaties etc. (medewerker cliëntenorganisatie)

Kortom, de variëteit aan vertegenwoordigers zorgt ervoor dat veel groepen op de een of andere manier gehoord worden. Sommigen groepen blijven echter lastig te bereiken.

3.5.2 Interacties tussen vertegenwoordigers

De verschillende vertegenwoordigingskanalen zorgen er niet alleen voor dat veel groepen op de een of andere manier vertegenwoordigd zijn in het debat, ze kunnen elkaar ook versterken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door informatie met elkaar te delen om op die manier zo goed mogelijk de wensen van de achterban te vertolken. Soms gaat dit als vanzelf. Leden van wmo-adviesraden hebben bijvoorbeeld banden met verschillende patiënten- en ouderenorganisaties. In andere gevallen zoeken vertegenwoordigers elkaar actief op om informatie uit te wisselen. Voor informele vertegenwoordigers kunnen contacten met andere vertegenwoordigers ook een strategie zijn om invloed uit te oefenen, naast het direct benaderen van de wethouder:

Het heeft meer impact als de gemeenteraad het zegt. Het is voor die gemeenteraadsliden handig, want die hebben ineens veel meer munitie om mee te

schieten. Ik denk dat je op die manier ook invloed kan hebben. Het is 'en en' en niet 'of of', dat zie je in meerdere kanalen. (medewerker cliëntenorganisatie)

Een aantal respondenten gaf aan dat ze deze mogelijke toegevoegde waarde van interacties tussen vertegenwoordigers wel zien, maar dat dit in de praktijk nog beperkt gebeurt. Dit geldt vooral voor contacten met informele vertegenwoordigers zoals huisartsen en kerken.

Hoewel volgens respondenten onderlinge contacten van toegevoegde waarde kunnen zijn, wees een aantal van hen ook op mogelijke problemen die dergelijke contacten met zich brengen. Adviesraden zijn bijvoorbeeld primair adviesraden van het college. Inspraak in de gemeenteraad ligt daardoor gevoelig:

Wij zijn adviseur van het College en door het College ook ingesteld. Wij zorgen wel dat de politiek hier [van de adviezen] kennis van kan nemen. Tijdens zo'n periode zullen wij ook zorgen dat wij informatie geven. Ze weten hoe wij er tegenover staan. Wij moeten wel onze plek kennen. Wij zijn geen adviesraad van de Raad. Wij zorgen wel dat de Raad onze adviezen kent. (voorzitter wmo-adviesraad)

Ook andere interacties tussen vertegenwoordigers kunnen gevoelig liggen. Zo vertelde een ex-voorzitter van een adviesraad geen contact te willen met zorgorganisaties omdat de verhoudingen 'puur' moeten blijven en belangen van zorggebruikers en zorgverleners niet in elkaar over moeten gaan lopen. Verschillende ideeën over wie een goede vertegenwoordiger is, kunnen ook in de weg staan van verregaande samenwerking. In een van de gemeenten zijn drie verschillende adviesorganen actief, die een keer gezamenlijk een advies hebben geschreven aan de gemeente (waarin de bijdragen van de verschillende raden nog duidelijk herkenbaar waren). De discussie is nu of deze drie raden ook samengevoegd kunnen worden. Hoewel twee van de raden daar niet negatief tegenover staan, onder andere vanwege het feit dat de verschillende terreinen waar ze over adviseren in de praktijk veel met elkaar overlappen, staat de derde raad daar kritisch tegenover. De laatste bestaat uit ervaringsdeskundigen die bang zijn onder te sneeuwen bij de andere meer geprofessionaliseerde raden.

Kortom, interacties tussen vertegenwoordigers is een onderwerp waar verschillend over wordt gedacht en soms nog beperkt vorm krijgt. Hoewel enkele respondenten vraagtekens zetten bij deze interacties, benadrukken anderen de voordelen van samenwerking.

3.5.3 Sleutelfiguren

Er bestaan niet alleen interacties tussen groepen vertegenwoordigers, het komt ook voor dat dezelfde personen op verschillende momenten of tegelijkertijd actief zijn als verschillende typen vertegenwoordigers. Gemeenteraadsleden duiken bijvoorbeeld weer op in adviesraden, vertegenwoordigers van patiëntenorganisaties zijn actief in adviesraden en dezelfde mensen komen elkaar weer tegen bij inspraakrondes:

Je hebt hier een sterk informeel circuit. Alleen het is een... het is een relatief kleine groep mensen die in dat circuit zit. Maar die zitten wel overal in. Ik bedoel als ik hier ergens naar een of andere bijeenkomst toega over een wildvreemd onderwerp dan zie ik dezelfde gezichten als op terreinen die wel tot mijn [aandachtsgebied behoren] (voorzitter adviesraad)

Deze 'sleutelfiguren' hebben vaak een brede kennisbasis over zorg en welzijn en hebben allerlei ingangen in de stad die ze kunnen gebruiken om zich te laten informeren en om invloed uit te oefenen voor hun achterban(nen). Dit maakt hen tot effectieve vertegenwoordigers. Zoals een van de wethouders echter opmerkte, maakt dit de informele vertegenwoordiging ook kwetsbaar en selectief. Kwetsbaar, omdat als dit soort sleutelfiguren wegvallen, ze niet makkelijk op te volgen zijn. Selectief, omdat op deze manier bepaalde mensen een groot stempel kunnen drukken door op verschillende plekken namens een van hun achterbannen hun zegje te doen:

weet je wat dat betreft heeft [medewerker patiëntenorganisatie en ondersteuner van cliëntenraden] echt een sleutelpositie in [de stad] langzamerhand (...) daar zitten twee kanten aan hè? Want dat betekent dat je, hoe goed je ook je best doet om je eigen optiek daar weg te houden, dat toch de optiek van één persoon bij vrij veel dingen doorklinken. (gemeenteraadslid)

3.6 De centrale rol van het College van B&W

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de sturende rol van het college in het lokale decentralisatiedebat en zijn invloed op de vormgeving van democratische vertegenwoordiging binnen een gemeente. De betrokken wethouders bepalen namelijk voor een groot deel wanneer welke vertegenwoordigers gehoord worden en daarmee de stempel die deze vertegenwoordigers kunnen drukken op het beleid.

De adviesraden lijken wat dat betreft een stevige positie te hebben en worden soms eerder geïnformeerd dan de gemeenteraad. Adviesraden worden in sommige gevallen al vroeg en informeel op de hoogte gesteld van eerste beleidsideeën en krijgen ook de

gelegenheid daarop te reageren. Informele vertegenwoordigers, zoals patiëntenorganisaties, ervaren eveneens openheid van wethouders om naar hen te luisteren in beide gemeenten. Zij worden echter later geïnformeerd en kunnen soms pas tijdens formele inspraakrondes hun bijdrage leveren. Volgens sommigen gebeurt dit daarmee in een zodanig laat stadium dat van echte invloed geen sprake meer is. Ook gemeenteraadsleden waren kritisch over de beperkte invloed die ze kunnen uitoefenen. Vooral in de gemeente B, de kleinere gemeente, werd de gemeenteraad zo laat geïnformeerd in het decentralisatieproces, dat het niet meer mogelijk was om wezenlijke wijzigingen door te voeren. Dit werd ook erkend door het college, dat bij het aanbieden van de plannen zich hiervoor excuseerde. De wethouder gaf aan dat het door de tijdsdruk waarmee de decentralisaties moesten worden ingevoerd er geen andere mogelijkheid was:

Dus ze [de gemeenteraad] hebben er tot nu toe weinig over mogen zeggen. En dat kan ook niet. En dat is de frustratie van de gemeenteraad. Dat snap ik heel goed, alleen ik kan het niet oplossen. Als het Rijk pas op het allerlaatste moment tegen ons zegt van dit zijn de budgetten en dit is nou precies wat je moet gaan doen.

Hoewel respondenten soms kritisch waren over de daadwerkelijke invloed die ze kunnen uitoefenen, benadrukten ze over het algemeen dat het college van hun gemeente open staat voor hun suggesties. Wat daarbij opvalt is dat deze relatie door adviesraden en sommige informele vertegenwoordigers wordt *geframed* in termen van 'meedenken' of 'adviseren'. Een van de wmo-raden benadrukt bijvoorbeeld het adviserende karakter van de raad en wil niet onder de categorie belangenbehartigers geschaard worden. De focus op meedenken en adviseren maakt dat deze vertegenwoordigers ook niet geneigd zijn te kiezen voor meer activistische beïnvloedingsstrategieën, zoals het opzoeken van de media en protesteren. Groepen die dat wel doen, we vonden hier een voorbeeld van in een van de twee bestudeerde gemeenten, worden al snel kritischer bekeken. Hoewel sommige respondenten aangaven dat dit soort protestgroepen een relevant geluid laat horen, waren anderen niet van deze aanpak gecharmeerd. Van vertegenwoordigers met een formele rol wordt het grijpen naar meer activistische middelen ook niet geaccepteerd:

Ze [adviesraden] zijn een adviesraad voor het college. En dat betekent ook dat ze niet de gemeenteraad moeten adviseren, maar het college. Dus als er wat is en ze zouden dat via de pers doen, dan hebben we een probleem. Want je moet daarmee bij mij komen dat je zegt van goh, je doet iets waar ik het helemaal niet mee eens ben en ik ga de pers opzoeken. Dat zou heel raar zijn als dat gaat gebeuren. (wethouder)

Sommige vertegenwoordigers hebben wel een meer activistische houding overwogen. Een mantelzorgorganisatie is daar een voorbeeld van:

we hadden geloof ik gezegd: 'We moeten volgen hoe lokale overheden omgaan met mantelzorgbeleid.' En [anderen] zeiden van: 'nee, dat moet niet volgen worden. We moeten, we moeten ten strijde.' (...) maar wij, we merkten zelf dat we ook wel moesten zoeken wat gaan we, wat gaan we doen? Gaan we op de barricade of.. En wordt het werkelijk zo erg als door sommigen wordt voorspeld of.. gaan we goed volgen wat er gebeurt en gaan we wachten tot in 2015 dit vorm krijgt en dan kijken hoe lokale overheden daarmee omgaan? We hebben dus het laatste besloten.

Deze respondent gaf aan dat de omstandigheden een meer activistische benadering uitsloten. Ten eerste was er in dit geval nog weinig tot niks bekend over de uitvoering van de decentralisatieplannen waardoor een activistische benadering niet mogelijk was. Ten tweede werd benadrukt dat dergelijke organisaties drijven op vrijwilligers. De beperkte tijd die zij hebben, zou het ook ingewikkeld maken meer activistische campagnes uit te voeren.

Ook gemeenteraden lijken een vrij terughoudende positie te hebben ingenomen in het debat. Deels komt dit door de eerder genoemde tijdsdruk en het gebrek aan kennis van sommige gemeenteraadsleden. Om die kennis te vergroten zijn in een van de gemeenten door het college informatieavonden en werkbezoeken georganiseerd. Hier valt opnieuw de dominante rol van het college op. De gemeenteraad had er ook voor kunnen kiezen het debat meer naar zich toe te trekken door bijvoorbeeld hoorzittingen te organiseren om zich op die manier te laten informeren en om van gedachten te wisselen met experts en andere vertegenwoordigers. Bij ons zijn geen voorbeelden bekend van gemeenteraden die dit daadwerkelijk vóór 1 januari 2015 hebben gedaan. Daardoor zijn ook gekozen volksvertegenwoordigers sterk afhankelijk van het college gebleven.

3.7 Afhankelijkheid lokale en nationale context

In deze paragraaf staan we stil bij enkele aspecten van de lokale en nationale context die impact hebben op het functioneren van de lokale vertegenwoordiging.

3.7.1 *Specifieke problematiek*

Een belangrijke factor die van invloed is op lokale vertegenwoordiging is de sociale problematiek, die per regio kan verschillen. Dit maakt ook dat vertegenwoordigers voor bepaalde groepen in de ene regio meer van belang zijn dan in anderen. Gemeente B, een fusiegemeente in het Noorden van het land, kampt bijvoorbeeld met een grotere sociaal

economische problematiek dan gemeente A. Meer inwoners maken gebruik van sociale voorzieningen. De grote werkloosheid in het gebied is daarbij vooral een punt van zorg. Maar de regio heeft ook te kampen met andere problemen:

Er is ontzettend veel jeugd hier in dit gebied met problemen. Hè en dat is natuurlijk moeilijk om dat 1,2,3 op te lossen, maar dat is nooit anders geweest.
(gemeenteraadslid)

Deze situatie heeft niet alleen consequenties voor beslissingen die genomen worden met betrekking tot de Participatiewet maar heeft ook consequenties voor bijvoorbeeld het wmo-beleid. Zo vertelde de wethouder dat een van de redenen om niet te bezuinigen op thuiszorg is dat er dan ook in die sector ontslagen vallen. Door het gebrek aan werk in het gebied zou dat betekenen dat nog meer mensen een beroep moeten doen op een uitkering. De meeste respondenten uit deze gemeente benadrukten de specifieke problemen van deze regio. Volgens hen is er weinig aandacht vanuit het landelijk niveau voor deze verschillen in problematiek. Omdat gemeenten in hun financiële en beleidsvrijheid beperkt zijn (zie paragraaf 1.3), kan dat problemen opleveren. Voor het vertegenwoordigingsvraagstuk betekent dit dat vertegenwoordigers zich niet alleen op lokaal, maar ook op het nationaal niveau moeten (blijven) richten. Het College van Burgemeester en Wethouders is daarom niet alleen het adres voor lokale vertegenwoordigingsclaims, maar is ook vertegenwoordiger van de lokale belangen op nationaal niveau.

3.7.2. Grootte van gemeenten

Het verschil in sociale problematiek vormt niet de enige factor die van invloed is op het functioneren van vertegenwoordiging. De grootte van de gemeente speelt ook een rol. Grote gemeenten hebben logischerwijs een grotere pool aan mensen die kan optreden als vertegenwoordiger. Bij kleine gemeenten is de spoeling wat dat betreft dunner. Wat echter opvalt, is dat in kleinere gemeenten de lijntjes tussen vertegenwoordigers en achterban korter zijn. Daar worden bijvoorbeeld gemeenteraadsliden snel aangesproken op straat. Daarnaast gaan college en raadsleden ook actief naar mensen toe door een keer in de zoveel tijd bijeenkomsten te organiseren in de verschillende dorpskernen waar de heringedeelde gemeente B uit bestaat. Bewoners van deze kernen hebben zich van oudsher georganiseerd in dorpsraden, waardoor de gemeenschappen vrij hecht zijn en er ook een structuur is om bij elkaar te komen. Deze korte lijnen maken dat in kleinschalige gemeenten problemen waar burgers mee kampen, eerder inzichtelijk zijn voor (potentiële) vertegenwoordigers. Hoewel de decentralisaties geleid hebben tot grootschalige uitbouw van regionale samenwerking, lijkt

kleinschaligheid voor de link tussen vertegenwoordigers en burgers juist positieve effecten te hebben.

Dat gemeentelijke fusies impact hebben op democratische vertegenwoordiging, laat gemeente B ook zien. Volgens respondenten spelen de oude dorpen hierin nog steeds een belangrijke rol. Vertegenwoordigersfora spelen hier ook op in door ervoor te zorgen dat mensen uit verschillende oude dorpen zijn vertegenwoordigd. Voor de achterban is dit nog steeds een belangrijk punt van aandacht:

er zijn ook heel vaak klachten geweest, dat er alleen aandacht is voor [het grootste dorp] en wij willen juist ook de leefbaarheid in [de andere dorpen verbeteren], dus daarom moeten we ook heel actief blijven bij alle mensen hè. Want dat hoor je vaak her en der de grootste gemeente die [bepaalt]. (gemeenteraadslid)

Bovenstaande verschillen maken dat hoe vertegenwoordiging vorm krijgt, verschilt per gemeente. Dit maakt ook dat wat werkt in de ene gemeente niet noodzakelijkerwijs ook werkt in een andere gemeente.

3.8 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er veel verschillende vertegenwoordigers actief zijn op het lokale niveau. De combinatie van vertegenwoordigingskanalen zorgt ervoor dat veel burgers die te maken hebben met de decentralisaties op de een of andere manier via de weg van vertegenwoordiging worden gehoord in het debat. Door verschillen in sociaaleconomische, politiek-culturele en ook medische sfeer zijn de twee gemeenten verschillend in de manier waarop vertegenwoordiging gestalte krijgt. Vertegenwoordiging, laat staan directe participatie, was niet makkelijk bij de decentralisaties. Door het hoge tempo, de randvoorwaarden van het rijk en de complexiteit van de decentralisaties was het voor veel vertegenwoordigers lastig een stempel te drukken op het lokale sociale beleid. Er liggen echter nog ingrijpende politieke keuzes in het lokale sociale domein in het verschiet, omdat die deels zijn uitgesteld of de (financiële) impact van de decentralisaties nog moet uitkristalliseren. Voor vertegenwoordigers zijn er dus nog wel mogelijkheden het gemeentelijke beleid ten aanzien van jeugdzorg, maatschappelijke begeleiding en arbeidstoeleiding mede vorm te geven. Voor alle vertegenwoordigers geldt dat ze nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol. Dit betreft zowel de manier waarop ze invloed moeten uitoefenen als de vormgeving van de relatie met hun achterban. Vooral het afleggen van verantwoording, een belangrijk aspect van het democratisch gehalte van vertegenwoordiging, is moeilijk te organiseren in de praktijk. Daarnaast staan er nog allerlei vragen open over de manier waarop vertegenwoordiging vorm

moet krijgen. Komen door de combinatie van verschillende vormen van vertegenwoordiging alle patiënten en cliënten in beeld, of blijft het een selectie daarvan? Wie is nu eigenlijk wanneer vertegenwoordiger van patiënten en cliënten? En aan wie is het om de vertegenwoordigers van de gebruikers van het sociale domein een platform te bieden? Uit de resultaten blijkt dat het college daarin een sturende rol vervult. Het volgende hoofdstuk biedt een reflectie waarin deze bevindingen en vragen in breder perspectief worden geplaatst.

Hoofdstuk 4 -- Conclusie

“Political representation is primarily a public institutionalized arrangement involving many people and groups, and operating in the complex ways of large scale social arrangements. What makes it representation is not any single action by any one participant but the overall structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people.” (Pitkin 1967 p. 221-222).

4.1 Inleiding

Het bovenstaand citaat van politiek filosoof Hanna Pitkin, auteur van de klassieker *The Concept of Representation*, laat zien dat vertegenwoordiging een wijd scala aan activiteiten en een veelheid aan actoren betreft. Hoewel er bij democratische vertegenwoordiging veelal gekeken wordt naar gekozen vertegenwoordigers, hebben we in dit rapport uitdrukkelijk deze veelheid van actoren centraal gezet. Op deze manier hebben we een completer beeld gekregen van de toegevoegde waarde van diverse vertegenwoordigingsvormen bij de decentralisaties.

Veel burgers die te maken hebben met de decentralisaties zijn vaak zelf niet geneigd actief te worden om beleid te beïnvloeden. Ook in onze twee bestudeerde gemeenten zagen we dat pogingen om burgers direct te betrekken bij het vormgeven van het beleid op dat probleem stuitten. Het blijkt moeilijk om mensen te vinden die deel willen nemen aan participatietrajecten. Het beleid overhevelen naar het gemeentelijk niveau maakt dit beleid niet automatisch zo ‘dichtbij de burger’ dat burgers zich hier inderdaad actief mee gaan bemoeien. Ook gedecentraliseerd beleid en de manier waarop het gemaakt wordt, kan ver van mensen blijven afstaan. Bovendien kunnen angst en schaamte directe beleidsparticipatie in de weg staan. Deze knelpunten maken dat het imago van directe participatie van burgers als inherent democratisch bijgesteld moet worden (Wolff 2013). De decentralisaties kunnen immers de verschillen tussen groepen die wel actief kunnen en willen worden en groepen die dat niet kunnen of willen, verder vergroten (zie ook Tonkens et al. 2015), aangezien juist de kwetsbare groepen moeite hebben om te participeren. Vertegenwoordiging kan juist het probleem van ongelijkheid in participatie tegengaan.

4.2 Vertegenwoordiging als dynamisch en veelzijdig proces

We onderzochten op het lokale niveau wat de ervaringen met vertegenwoordiging waren op het gebied van de decentralisaties aan de hand van twee kwalitatieve gevalstudies. Daaruit

blijkt eens te meer dat we vertegenwoordiging moeten zien als een veelzijdig en dynamisch proces (Saward 2010). Dat is allereerst te zien in de variëteit aan actoren die claimen patiënten en cliënten te vertegenwoordigen. We maken daarbij onderscheid tussen gekozen vertegenwoordigers (gemeenteraadsleden), formele, niet gekozen vertegenwoordigers (adviesraden) en informele, zelfbenoemde vertegenwoordigers (professionals, patiënten-ouderen- en mantelzorgorganisaties, kerken, scholen etc.). Of een vertegenwoordiger een formele positie heeft of niet, maakt uit voor de vertegenwoordigingsclaims. Informele vertegenwoordigers kunnen bijvoorbeeld voor hun claims geen beroep doen op een formele positie in het besluitvormingsproces. Zij zijn aangewezen op de inhoudelijke overtuigingskracht ervan. Het onderscheid tussen formele en informele posities blijkt echter niet het hele verhaal. Er bestaan verschillen tussen actoren met dezelfde positie: gemeenteraadsleden hebben verschillende opvattingen over hun vertegenwoordigende rol; binnen adviesraden leven uiteenlopende opvattingen over de vragen of, wie en hoe patiënten en cliënten moeten worden vertegenwoordigd en of er moet worden samengewerkt met andere vertegenwoordigers.

Het veelzijdige en dynamische karakter blijkt verder uit het feit dat vertegenwoordigers hun claim op allerlei gronden baseren, zoals verkiezingen, formele adviesposten, directe contacten met de achterban, persoonlijke of professionele expertise of identiteit, of een combinatie daarvan. In termen van autorisatie, verantwoording en acceptatie van (elkaars) claims is er ook een verscheidenheid aan ideeën en praktijken te vinden. We gaan hier in de volgende paragraaf nader op in. Gedurende een beleidsvormingstraject zijn verschillende vertegenwoordigers met een diversiteit aan claims en autorisatie- en verantwoordingskanalen actief. Over de interacties in deze verscheidenheid aan vertegenwoordigingsvormen bestaan er eveneens verschillende inzichten. Vertegenwoordigers gaan hier in de praktijk ook anders mee om.

Het dynamische en veelzijdige karakter van vertegenwoordiging komt ook tot uiting in de lokale diversiteit. De (effectieve) invulling van vertegenwoordiging hangt deels af van de lokale context. De lokale problematiek (hoge werkloosheid, veel ouderen etc.) bepaalt daarmee mede welke vertegenwoordigers nodig zijn. Daarnaast is de lokale context van invloed op hoe vertegenwoordigingskanalen goed kunnen functioneren. In de bestudeerde fusiegemeente moeten vertegenwoordigers rekening houden dat er mensen actief zijn uit de voormalige gemeenten om geaccepteerd te worden. Daar staat tegenover dat vertegenwoordigers gebruik kunnen maken van bestaande lokale structuren, zoals dorpsraden en andere meer informele netwerken. Deze lokale verscheidenheid heeft overigens als consequentie dat vertegenwoordigingsvormen die goed werken in de ene gemeente, niet noodzakelijkerwijs succesvol toegepast kunnen worden in andere gemeenten.

4.3 Democratisch potentieel van vertegenwoordiging op het gebied van de decentralisaties

We zagen dat alle vertegenwoordigingsvormen kampen met problemen bij het uitvoeren van hun vertegenwoordigingsactiviteiten, zoals gebrek aan kennis, tijd en vrijwilligers. Daarnaast valt op dat veel (mogelijke) vertegenwoordigers nog zoekende zijn in hun rol in het decentralisatiedebat. Dit geldt zowel voor gekozen vertegenwoordigers (met welke aspecten van het beleid moeten gemeenteraadsleden zich bemoeien en hoe), voor formele niet gekozen vertegenwoordigers (wie moeten er vertegenwoordigd zijn in de adviesraden en hoe verhouden zij zich tot andere vertegenwoordigers), als voor informele zelfbenoemde vertegenwoordigers (welke rol moeten bijvoorbeeld zorgprofessionals gaan spelen in het debat en hoe verhouden zij zich weer tot andere vertegenwoordigers).

We kunnen concluderen dat de variëteit aan vertegenwoordigingsclaims ervoor kan zorgen dat veel groepen die te maken hebben met de decentralisaties via één, maar veelal via meerdere wegen worden vertegenwoordigd. Er blijven echter nog groepen over die voor veel vertegenwoordigers moeilijk te bereiken zijn. Dat maakt het lastig ook hun geluid goed te laten doorklinken. Hier lijkt vooral een rol te liggen voor bepaalde informele vertegenwoordigers, zoals zorgprofessionals en kerken, die wel in contact komen met deze groepen. Vooralsnog lijken deze vertegenwoordigers hun rol echter nog beperkt op te pakken.

Zoals eerder al gezegd is een vertegenwoordigingsclaim niet zonder meer democratisch. In dit rapport besteedden we daarom aandacht aan de manier waarop autorisatie en verantwoording vorm krijgen in de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden en aan de acceptatie van de claims. Alle respondenten erkenden het belang van autorisatie en verantwoording. De onderzochte vertegenwoordigers voelden ook de noodzaak tot verantwoording. Ze doen dat door hun claim in te brengen in het publieke debat, het beschikbaar stellen van documenten en het organiseren van bijeenkomsten met de achterban. Daardoor zijn vertegenwoordigingsclaims in principe transparant voor de directe achterban, maar ook voor een breed publiek. Dit publiek kan op basis daarvan de claims bediscussiëren en deze claims accepteren of niet (vgl. Bovens 2007). In de praktijk merken vertegenwoordigers echter dat zij maar in beperkte mate ter verantwoording worden geroepen en worstelen zij met de vraag hoe ze dit op een goede manier moeten doen.

We zagen dat de basis van autorisatie en verantwoording zowel formeel (zoals verkiezingen, wetgeving, bezit van erkende expertise) als informeel (door middel van allerlei meer of minder gestructureerde contacten met de achterban) plaatsvindt. Ook formeel gekozen vertegenwoordigers kennen meer informele vormen van autorisatie en verantwoording. Niet-gekozen vertegenwoordigers zijn echter meer aangewezen op informele kanalen voor autorisatie en verantwoording. Zoals ook in de wetenschappelijke literatuur over

vertegenwoordiging wordt opgemerkt, is het vooral voor informele vertegenwoordigers niet altijd helder wie nu precies aan wie, waarvoor en hoe verantwoording moet afleggen (Wolff 2013).

4.4 Debat over vertegenwoordigingsclaims

De verschillende formele en informele vertegenwoordigers kunnen elkaar versterken door informatie met elkaar te delen en samen op te trekken in pogingen het beleid te beïnvloeden. Zo kunnen ze de belangen van burgers, en van de gebruikers van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, bijstand en arbeidstoeleiding in het bijzonder, laten doorklinken. Daardoor kunnen ze mogelijke ongelijkheid, ontstaan door alleen formele vertegenwoordiging of door directe participatie, deels het hoofd bieden. Respondenten wezen er echter op dat de interactie tussen vertegenwoordigingskanalen niet onproblematisch is. Er is discussie mogelijk over wie wanneer moet optreden als vertegenwoordiger. Andere studies laten verder zien dat verschillende actoren elkaars claim als legitieme vertegenwoordiger op verschillende momenten ter discussie kunnen stellen (Montanaro 2012). Ook over de basis van claims kan discussie bestaan. Denk bijvoorbeeld aan verschillen van mening over de vraag of leden van een adviesraad zelf cliënten moeten zijn of juist bredere expertise moeten bezitten en over de vraag of zorgprofessionals voor hun patiënten opkomen of slechts hun eigen belang behartigen. Discussie over vertegenwoordiging en vertegenwoordigingsclaims is van belangrijke toegevoegde waarde aangezien het de vertegenwoordigingsrelatie kan versterken. Het zorgt er immers voor dat claims expliciet moeten worden gemaakt en publiekelijk geaccepteerd en daarmee gelegitimeerd moeten worden. Deze discussie over de basis van verschillende claims lijkt echter nog maar beperkt expliciet gevoerd te worden.

Hetzelfde geldt voor discussie over de rol en taakopvatting van vertegenwoordigers. Verschillende studies wijzen er op dat vertegenwoordigers vaak insteken op het meedenken als partner aan overlegtafels en dergelijke die hen door de uiteindelijke besluitvormers aangeboden worden. Hoewel dit de mogelijkheid geeft gehoord te worden, wordt er wel gewezen op het gevaar van inkapseling (WRR 2004; Van de Bovenkamp 2010; Wolff 2013). We zagen de tendens van meedenken en het initiatief laten bij het college van Burgemeester en Wethouders ook terug in onze studie. Inkapseling kan de angel uit het debat over de wezenlijke politieke keuzes halen, omdat vertegenwoordigers ingelijfd zijn in het beleidsvormingsproces als medevormgever en soms ook mede-uitvoerder. Dit draagt het gevaar in zich dat ze minder kritisch worden op dit beleid en daarmee minder in staat zijn hun achterban te vertegenwoordigen in de besluitvorming. Inkapseling kan kortom leiden tot depolitisering; het proces waarbij een open, publiek debat over essentiële politieke keuzes wordt gesmoord in meer beleidstechnische, (half) besloten overlegfora. Dat staat het ten volle

benutten van het democratisch potentieel van vertegenwoordiging in de weg (Wolff 2013). Meedenken sluit het gebruik van actievere invloeds pogingen, zoals protest, het aanbieden van een petitie, het laten horen van een tegengeluid in de media en het organiseren van een hoorzitting, vaak uit. Dat zijn juist activiteiten die het politieke debat kunnen voeden buiten de denkkaders van het college van Burgemeester en Wethouders en zijn ambtenaren om. Onlangs pleitten Tonkens et al. (2015) al voor een versterking van de representatieve democratie in het kader van de doe-democratie. Als gevolg van de doe-democratie vrezen zij depolitisering van de gemeentepolitiek. Gemeenteraden moeten in het kader van doe-democratie immers het initiatief aan burgers overlaten. Eventuele problemen worden dan informeel opgelost via direct overleg tussen burgers en overheid. Daarmee rest voor gemeenteraden vooral een controlerende taak, en hebben ze minder ruimte om politieke keuzes in openbare debatten vooraf te bespreken en tegen elkaar af te wegen. Als formele en informele vertegenwoordigers vooral actief zijn in onderling overleg met het college van Burgemeester en Wethouders, dan kan dat leiden tot een verdere depolitisering van de gemeentepolitiek.

Gemeenteraden hebben het niet gemakkelijk gehad in de decentralisaties. Uit onze studie blijkt dat door het tempo en de complexiteit van de decentralisaties alsook de gemeenteraadsverkiezingen in 2014, veel (nieuwe) gemeenteraadsleden al moeite hadden om overzicht te houden. Afhankelijk van de specifieke expertise in zorg en welzijn van raadsleden, was het lastig om helder zicht te krijgen op de keuzes die ze moesten maken. Colleges op hun beurt hadden ook moeite om de gemeenteraden tijdig en volledig te informeren over de te maken keuzes. Daarnaast hadden colleges de beleidsplannen van tevoren al doorgesproken met adviesraden en in allerlei meer informele overlegcircuits. Daardoor werd het ingewikkelder om als gemeenteraad nog een eigen stempel te drukken op de kaders in het sociale domein.

Gemeenteraden kunnen echter een actievere rol spelen. Hun beperkte rol hebben ze deels aan zichzelf te danken door slechts in beperkte mate het debat over de decentralisaties naar zich toe te trekken. Hier liggen mogelijkheden voor gemeenteraden om het publieke debat over de politieke keuzes vorm te geven, juist door gebruik te maken van en aansluiting te vinden bij andere vertegenwoordigingskanalen. Andere vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol vervullen om ook de wensen van minder of niet gehoorde groepen te laten horen. Niettemin komen die vertegenwoordigers veelal op voor specifieke groepen, zoals gebruikers van gemeentelijke jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, bijstand of arbeidsbegeleiding. Gemeenteraden daarentegen kunnen claimen *alle* burgers van stad of dorp te vertegenwoordigen. Dat betekent dat de gemeenteraden de arena zijn waarin belangen van gebruikers worden afgewogen tegen andere belangen. Daarvoor moeten ze

dus zelf actiever en vroeger optreden in het beleidvormingsproces en zich ook onafhankelijk van het college laten informeren over de wensen en belangen die er leven in hun gemeenten.

4.5 Tot besluit

Via de verschillende vormen van vertegenwoordiging kunnen juist ook de stemmen van kwetsbare burgers worden gehoord. Er is nu nog weinig debat over vertegenwoordiging op het lokale niveau, of dat nu gaat om de vraag wat vertegenwoordigingsclaims acceptabel maakt, welke rollen zijn weggelegd voor de diverse vertegenwoordigers, hoe autorisatie- en verantwoordingsstructuren moeten worden vormgegeven, of hoe de verschillende vertegenwoordigingskanalen zich tot elkaar verhouden. Het voeren van dit debat kan het democratisch potentieel van vertegenwoordiging verder versterken, in het gedecentraliseerde beleid, maar ook daarbuiten. Hoewel gemeenten zich moeten bewegen binnen nationale wettelijke en financiële kaders, hebben zij de komende jaren nog genoeg belangrijke beslissingen te nemen over de invulling en uitvoering van het lokale sociale beleid. Het is daarom cruciaal juist nu dit debat over vertegenwoordigingsclaims te voeren in alle gemeenten.

Hoofdstuk 5 – Punten voor reflectie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vertalen we de bevindingen en conclusies van onze pilotstudie in meer concrete punten voor reflectie voor verschillende partijen: het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), gemeentebesturen en vertegenwoordigers.

5.2 Reflectiepunten voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur heeft het Ministerie van BZK een belangrijke taak om het debat over vertegenwoordigingsclaims op het gebied van de decentralisaties aan te jagen en te voeden. Dit kan het doen door op verschillende manieren kennis en inzicht over vertegenwoordiging te verwerven en beschikbaar te stellen aan gemeenten. Daarbij zou het aan te raden zijn de diversiteit aan vertegenwoordigers en vertegenwoordigingskanalen op lokaal niveau nader in kaart te brengen. Dit kan door middel van zowel kwantitatieve studies als kwalitatieve case studies. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om de diverse gronden en de variëteit aan autorisatie, verantwoording en acceptatie van vertegenwoordigingsclaims in kaart te brengen, alsook de interactie tussen de diverse vormen van vertegenwoordiging. Daarmee kan ook beter recht worden gedaan aan de lokale diversiteit in vertegenwoordiging.

Een belangrijke vervolgvraag is welke claims burgers accepteren als legitieme vertegenwoordigingsclaims. Voor een generiek overzicht kunnen vragen worden opgenomen in de volgende versie van de Sociale Domein Index van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Die vragen zijn bedoeld om inzicht te verschaffen wie burgers als hun vertegenwoordigers zien, of burgers bijvoorbeeld claims van gekozen vertegenwoordigers die een beroep doen op hun formele positie minder accepteren dan van informele vertegenwoordigers zoals huisartsen, welke vormen van autorisatie en verantwoording zij wensen, en welke verschillende opvattingen er onder burgers over bovenstaande punten bestaan. Naast enquêtes zijn hier kwalitatieve methoden zoals focusgroepen en praktijkobservaties noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van opvattingen van burgers over vertegenwoordiging. Het is van belang dat daarbij oog is voor het soort gemeente, het soort burger en het specifieke deelterrein van het sociale domein om zo helder te krijgen hoe de context van invloed is op de manier waarop vertegenwoordiging vormt krijgt. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden met de problematiek van vertegenwoordiging in grote steden met wijken waar mensen soms in grote anonimiteit leven en in grootschalige fusiegemeenten. Daar staat immers vertegenwoordiging onder druk door respectievelijk een gebrek aan sociale banden en dalende participatie (Van Houwelingen, 2015).

Een ander belangrijk punt voor verdiepend onderzoek is de manier waarop vertegenwoordigers de autorisatie en de verantwoording van vertegenwoordigingsclaims vormgeven. We zagen dat vertegenwoordigers verschillende pogingen ondernemen om autorisatie en verantwoording in de praktijk te brengen, maar nog worstelen met de vraag hoe dit op een goede manier te doen. Vertegenwoordigen is meer dan verkiezingen alleen. Dat maakt het in kaart brengen van alternatieve vormen van autorisatie en verantwoording van extra belang.

5.3 Reflectiepunten voor gemeentebesturen

Gemeentebesturen, colleges van B&W en hun ambtenaren, raden we aan te reflecteren op de vraag welke vertegenwoordigers actief zijn binnen hun gemeente. Speciale aandacht verdient daarbij de vraag wie moeilijk te bereiken groepen kan vertegenwoordigen en of zij ook in staat zijn in het gemeentelijk beleid de stem van cliënten en patiënten te laten horen. Ten tweede kan op basis van dit inzicht bredere reflectie plaatsvinden door een debat te voeren over wie wanneer een goede vertegenwoordiger is, op basis waarvan en welke rol zij krijgen toebedeeld (adviseur, belangenbehartiger). Nu lijken deze keuzes veelal impliciet te worden gemaakt. Omdat er verschillende afwegingen mogelijk zijn, zo lieten we zien in dit rapport, is reflectie op deze keuzes van belang.

5.4 Reflectiepunten voor vertegenwoordigers

Hierboven lieten we zien dat we een taak weggelegd zien voor ministerie en gemeentebesturen om het debat over vertegenwoordiging te voeden en mogelijk te maken. Bij het voeren van dit debat ligt echter ook een belangrijke taak voor vertegenwoordigers zelf. Anders bestaat het gevaar dat ze in dit debat te veel volgend en afhankelijk van de overheid, of preciezer: de uitvoerende macht, worden. Van raadsleden tot patiëntenorganisaties en individuele actievoerders, voor vertegenwoordigers is het van belang om zelf na te denken over de basis van hun claim en hun autorisatie- en verantwoordingsstructuren om op die manier hun legitimiteit als vertegenwoordiger te waarborgen, juist ook in de ogen van de burgers die zij claimen te vertegenwoordigen. Reflectie is ook nodig op de vraag welke strategie ze moeten volgen in het uitvoeren van de vertegenwoordigende rol. Denken ze vooral mee in overleg met het college of zijn ze (ook) kritische aanjagers van het publieke debat? In het laatste geval kunnen vertegenwoordigers bijvoorbeeld gebruik maken (indien aanwezig) van lokale media of hun inspraakrecht in de gemeenteraad.

Gemeenteraden zouden het debat naar zich toe kunnen trekken door het organiseren van hoorzittingen in een vroeg stadium van het beleidvormingsproces. Dit is tevens een manier om de verschillende vertegenwoordigingskanalen samen te laten komen in het

politieke openbare debat. Daar kunnen de raadsleden zich onafhankelijk van het college laten informeren door een wijde scala aan vertegenwoordigers. Ook kunnen daar vertegenwoordigingsclaims van mede-raadsleden en andere vertegenwoordigers worden getoetst. Daardoor kunnen gemeenteraden beter de wensen en verlangens van allerlei burgers laten horen in antwoord op de voorstellen van het college, maar ook die wensen en verlangens beter afwegen tegen andere belangen dan van de gebruikers van gemeentelijke dienstverlening alleen. Incidenteel hebben gemeenteraden al hoorzittingen ingezet. Daarvoor is wel enige voorbereiding nodig om het als zinvol instrument in te zetten (Bijl, 2015). Gemeenteraden en hun griffies kunnen lering trekken van de manier waarop hoorzittingen vorm krijgen in de Tweede Kamer en de Provinciale Staten, waar al langer en meer ervaring met hoorzittingen is opgedaan.

5.5 Tot besluit

Gemeenteraden kunnen dus leren van andere volksvertegenwoordigingen om vertegenwoordiging zo vorm te geven dat ze onafhankelijk van de uitvoerende macht zich kunnen laten informeren en kunnen debatteren over claims over de wensen en verlangens van mensen die zelf niet participeren. Omgekeerd kan de provinciale en nationale politiek weer wat leren van het onderzoek naar vertegenwoordiging in de 393 gemeenten. Zo'n groot aantal gemeenten biedt immers de mogelijkheid om na te gaan of en hoe vertegenwoordiging werkt in verschillende contexten. Gemeenten zijn immers niet de enige overheden die te kampen hebben met problemen met directe participatie en gekozen vertegenwoordiging.

Literatuur

- Abma, K. (2014). Kwaliteit van de Nederlandse gemeenten volgens hun inwoners (paper gepresenteerd op het NKWP Politicologenetmaal, 12-13 juni 2014, Maastricht).
- Berg J. van den (2013). De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, *Beleid & Maatschappij*, 40: 205-220.
- Bijl J. (2015). Mystery Burger: zorg voor burgers, *Binnenlands Bestuur*, 31 augustus 2015.
- Boogers M. (2014). Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie? *Beleid & Maatschappij*, 41: 146-150.
- Boogers, M. & Salome, L. (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Wie stemt, wat en waarom?* BMC Onderzoek: Amersfoort.
- Boogers M., Schaap L., Collignon E.D., Karsten N. (2009). Decentralisatie als opgave, *Bestuurswetenschappen*, 63: 29-49.
- Bovens M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13: 447-468.
- Bovens M. & Wille A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Uitgeverij Bert Bakker: Amsterdam.
- Bovenkamp H. van de, Vollaard H., Grit K., Trappenburg M.J. (2013). Voice and choice by delegation, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38: 57-87.
- Bovenkamp H. van de (2010). *The Limits of Patient Power: examining active citizenship in Dutch health care*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bovenkamp H. van de, Vollaard H. (2015). De democratische vertegenwoordiging van patiënten en cliënten bij de decentralisaties, *Beleid en Maatschappij*, 42:102-121.
- Canel E. (2001). Participatory Democracy: Building a New Mode of Urban Politics in Montevideo City? *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 71: 25-46.
- Denters, S. (2012). A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers. *Bestuurswetenschappen*, 3: 14-34.
- Denters, S., Groot, M. de en Klok, P.J. (2011). "Staan voor" en "gaan voor"...: vertegenwoordiging in de lokale democratie. In: *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*, R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). Leiden: Leiden University Press. 369-383.
- Held D. (2006). *Models of Democracy*, Polity Press: Cambridge.
- Hendriks F., Ostaaijen J. van, Krieken K. van der, Keijzers M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.
- Hibbing, J.R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press; Cambridge, New York.

Houwelingen, P. van (2015). Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 69(1): 47-65.

Klaveren S.M. van, Poortvliet E.P. (2011). *WMO raden aan het werk: onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van WMO-raden*, Research voor Beleid: Zoetermeer.

Klerk, M. de, Gilsing, R., Timmermans, J. (red) (2010). *Op weg met de Wmo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kluis, De (2013). "Afstand burger tot gemeente straks net zo groot als tot EU". *Binnenlands Bestuur*. 29 december.

Loots J., Peeters P.H. (2013). *De gemeenteraad heeft geen toekomst*, Pepijn: Eindhoven.

Manin B., Przeworski A., Stokes S.C. (1999). Introduction. In: *Democracy, accountability and representation*, Przeworski A., Stokes S.C., Manin B. (Eds.). Cambridge University Press. Cambridge: 1-26.

Mansbridge J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97: 515-528.

Michels A. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: Interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 2: 75-84.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). Concept Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (16 augustus).

Morone J.A. Jacobs L.R. (2005). Introduction: Health and Wealth in the Good Society. In: J.A. Morone & L.R. Jacobs (Eds.), *Healthy, Wealthy, and Fair: Health Care and the Good Society*. Oxford University Press: New York: 2-18.

Montanaro L. (2012). The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives. *The Journal of Politics*, 74: 1094-1107.

Nijendaal G.A. van (2014). *Drie decentralisaties in het sociale domein*, uit: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. 85-100.

Munster R. van, Sok K., Verschelling M., Lucassen A. (2012). *Clëntenparticipatie in de voorbereiding van de AWBZ-transitie*, Movisie: Utrecht.

Peters K., van Stipdonk V., Castenmiller P. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Stichting Decentraalbestuur.nl

Oenen, G., van (2011). *Nu even niet! Over de interpassieve samenleving*. Amsterdam, Van Gennep.

Pitkin H. F. (1967). *The concept of representation*, University of California: Berkeley.

Plotke D. (1997). Representation is democracy. *Constellations*, 4:19-34.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2013). Reactie op Decentralisatiebrief dhr. Plasterk (23 april).

Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*.

Rekenkamercommissies B4-gemeenten (2013). *Klaar voor de start? Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*.

Ridder, J. den, Dekker, P. (2015a), *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ridder J. den, Dekker P., Houwelingen P. van (2015b). *COB Burgerperspectieven 2015, 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Saward M. (2009). Authorization and authenticity: representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, 17: 1–22.

Saward M. (2006). Democracy and citizenship: expanding domains. In: *The Oxford Handbook of Political Theory*. J.S. Dryzek, B Honig , A. Phillips (Eds.). Oxford University Press; Oxford: 400-421.

Saward M. (2010). *The Representative Claim*. Oxford University Press: Oxford.

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.

Skocpol T. (2003). *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*, University of Oklahoma Press: Norman, Oklahoma.

Tonkens E., Trappenburg M., Hurenkamp M., Schmidt J. (2015). *Montessoridemocratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam University Press: Amsterdam.

Tweede Kamer (2013/14). Motie Bergkamp, 33841, nr. 161.

Urbinati N. (2006). *Representative democracy: principles and genealogy*. The University of Chicago Press: Chicago, London.

Urbinati N., Warren M.E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.

Veldheer V., Jonker J.J., Noije L. van, Vrooman C. (2012). *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en cultureel rapport 2012*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Verba S, Nie N. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*, Harper & Row Publishers; New York, Evanston, San Francisco, London.

Voerman G., Boogers M. (2014). *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014: Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard*. Groningen/ Tilburg: DNPP/ TSPB.

Volkskrant, de (2013, 4 juli). *Ze hebben geen idee wat er op ze af komt*.

Wolff C. (2013). *Functional Representation and Democracy in the EU: The European Commission and Social NGOs*, ECPR Press: Colchester.

WRR (2004). *Bewijzen van Goede Dienstverlening*, Amsterdam University Press: Amsterdam.

www. tns -nipo. com/ nieuws/ nieuwsberichten/ gemeenteraadsverkiezingen -gaan -eindelijk

echt-loka/ , Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk echt lokaal, geraadpleegd op 21 februari 2014.

www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1270, GR2014: Wat vonden kiezers belangrijk?, geraadpleegd op 1 april 2014.